



Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique

Laurence Rocher

► To cite this version:

Laurence Rocher. Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique. Géographie. Université François Rabelais - Tours, 2006. Français. NNT : . tel-00175228

HAL Id: tel-00175228

<https://theses.hal.science/tel-00175228>

Submitted on 27 Sep 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITE FRANCOIS RABELAIS - TOURS
Ecole Doctorale Sciences de l'Homme et de la Société
Année 2005-2006

Centre de Recherche "Ville Société Territoire"
CITERES UMR CNRS n°6173

**THESE POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE
TOURS**

Discipline : Aménagement de l'espace – Urbanisme

Gouverner les déchets

Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique

Présentée et soutenue publiquement par

Laurence ROCHER

Le 20 novembre 2006 à Tours

Sous la direction de **Corinne LARRUE**

JURY

Mme Corinne LARRUE, Professeure, Université de Tours.
Mme Sabine BARLES, Professeure, Université de Paris 8.
M. Frédéric VARONE, Professeur, Université de Genève.
M. Patrice MELE, Maître de conférence, Université de Tours.
M. Olivier SOUBEYRAN, Professeur, Université de Grenoble.

Gouverner les déchets

Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique

RESUME Depuis maintenant plusieurs années, la gestion des déchets ménagers doit faire face à des difficultés liées à l'implantation d'équipements de traitement qui suscitent des conflits de manière systématique. De ce fait, la dimension sociale est devenue le point d'achoppement de cette politique publique longtemps appréhendée à travers des aspects techniques. Face à ces difficultés, diverses procédures institutionnalisées de nature informative et participative ont été inventées. Parallèlement, l'ancrage territorial du « problème déchets » s'est progressivement affirmé, notamment dans le cadre des processus de planification.

La recherche porte sur les dispositifs à caractère participatif spécifiques à la politique française de gestion des déchets. Elle vise à interroger la capacité de ces procédures -considérées comme instruments d'action publique- à accompagner la gestion territorialisée des déchets. Mobilisant des outils propres à l'analyse des politiques publiques, elle s'attache à comprendre tant la fabrique institutionnelle de dispositifs visant à optimiser l'acceptation des équipements de traitement des déchets que leur mise en œuvre territorialisée, à partir d'une réflexion organisée en trois temps.

Un travail d'analyse de la politique française de gestion des déchets (1975-2005) fait apparaître comment les conflits d'implantation sont devenus le problème central de la gestion des déchets, et la restauration d'un sentiment de confiance une priorité pour les décideurs. L'analyse est articulée autour de trois entrées : l'identification des instruments d'action publique utilisés, la construction progressive d'un public-cible multiforme, le cadre territorial.

En écho à l'analyse de la politique au niveau national, une seconde partie propose une analyse menée dans un contexte local. L'étude du processus de la planification en Indre-et-Loire et du conflit lié au projet d'un incinérateur permet de mettre en évidence dans quelle mesure s'est opérée une réouverture du « problème déchets » dans un contexte de crise, et de comprendre l'utilisation des instruments participatifs. Une mise en perspective avec le cas de Montréal (Québec) apporte un éclairage intéressant, notamment en matière de consultation publique et d'organisation territoriale.

Une troisième partie est consacrée aux Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), en tant qu'outils emblématiques de la conflictualité des déchets. A la suite d'une réflexion sur la construction institutionnelle de ces dispositifs, une observation empirique rend compte de leur mise en œuvre en région Centre.

Mots-clés : déchets ménagers, politique publique, instrument d'action publique, problème public, participation, information, confiance, conflit, territoire.

ABSTRACT French domestic waste management is characterized by systematic conflicts related to settlements of treatment plants. Considered for a long time as a technical problem, waste management tends to be defined as a social issue. In response to these social disputes, policy-makers chose to use informative and participative procedures. Besides, local authorities have been made responsible for waste management through different planning processes.

This thesis deals with conflicts and territorial issues. It analyses institutional informative procedures specific to waste public policy, considered as public policy instruments, in order to estimate their ability to facilitate local waste management. Using a public policy analysis approach, we aim to understand the expectations put on informative procedures as well as their implementation. Three points are developed.

First, an analysis of the French domestic waste policy from 1975 to 2005 is presented, so as to highlight the way conflict issues have become predominant in the process of the definition of waste problem. This chronological analysis is organised according to three main points : the identification of instruments choices, the public to whom those instruments are addressed, and of the territorial issues related to waste management.

A second part is dedicated to a conflict about an incinerator project in Indre-et-Loire, regarding the prevailing planning process and the effect on local decision making.

Thirdly, we present the results of an empirical study in Centre region about local information and control committees around waste treatment plants.

Key-words : domestic waste, public policy analysis, public policy instruments, public participation, conflict, territory, trust.

SOMMAIRE

Sommaire.....	1
Préambule.....	3
Remerciements.....	5
Table des sigles.....	7
INTRODUCTION GENERALE.....	9
PARTIE I LA CONSTRUCTION DU « PROBLEME DECHETS » : ANALYSE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE GESTION DES DECHETS MENAGERS	23
<i>Introduction de la partie I.....</i>	<i>25</i>
Chapitre 1. 1970-1980 : La « mise en politique » des déchets	35
Section I. Naissance d'une politique sectorielle entre préoccupations hygiénistes, rationalisation territoriale et enjeux économiques	36
Section II. Le paysage institutionnel et social de la mise à l'agenda du « problème déchets »... ..	48
Chapitre 2. 1990-2000 : « mise en public » du problème déchets et diversification des normes d'intervention.....	59
Section I. Les déchets « en crise » : un problème avant tout social	61
Section II. Reconfiguration des réseaux d'acteurs et affirmation du référentiel économique .	68
Section III. Les nouvelles règles de la gestion des déchets.....	74
Section IV. La planification départementale ou la « mise en territoire » du problème déchets	83
Section V. La construction d'une figure multiforme du « public » des déchets	93
Chapitre 3. 2000-2005 : Evaluation et relance de la politique déchets.....	103
Section I. Le cadre et le contenu de la démarche d'évaluation	104
Section II. L'activité gouvernementale : des mesures ponctuelles à caractère symbolique ..	116
Section III. Le citoyen- consommateur, public-cible privilégié d'une politique de prévention.... ..	125
Section IV. L'acceptation des équipements : les mêmes constats, des solutions similaires ...	134
Section V. Redéfinition du territoire des déchets : à la recherche du niveau pertinent et efficace de décision.....	141
<i>Conclusion de la partie I</i>	<i>159</i>
PARTIE II L'EVOLUTION DU « PROBLEME DECHETS » AU NIVEAU LOCAL : PLANIFICATION ET CONFLIT EN INDRE-ET-LOIRE.....	171
<i>Introduction de la partie II</i>	<i>173</i>
Chapitre 4. Planification de la gestion des déchets et construction de l'intercommunalité en Indre-et-Loire	177
Section I. 1970-2000 : mise en place d'une organisation différenciée entre la ville de Tours et les territoires périurbains.....	178
Section II. 2002-2003 : Le plan révisé entérine l'incinération comme solution au « problème déchets »	186

Chapitre 5. La mobilisation contre l'incinérateur.....	205
Section I. Le collectif « Arc en ciel » : des motivations diverses autour d'un message commun, le refus de l'incinération	206
Section II. Les ressorts de la mobilisation	223
Chapitre 6. Les effets du conflit : une redéfinition du problème vers une re-territorialisation de la gestion des déchets ?.....	233
Section I. L'issue du conflit : le retour du politique	233
Section II. Le conflit facteur de redéfinition locale du « problème déchets »	237
Section III. Vers une reterritorialisation des solutions de traitement ?	242
Chapitre 7. La gestion des déchets au Québec : enjeux territoriaux et mobilisation sociale. 249	
Section I. La politique québécoise de gestion des « matières résiduelles ».....	249
Section II. La gestion des déchets à Montréal : entre consultations publiques et recherche d'un territoire de gestion	257
<i>Conclusion de la partie II</i>	263
PARTIE III ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE TERRITORIALISEE DES COMMISSIONS LOCALES D'INFORMATION ET DE SURVEILLANCE	267
<i>Introduction de la partie III</i>	269
Chapitre 8. L'institutionnalisation de l'information : une réponse sectorielle dans le cadre d'une norme délibérative de l'action publique	273
Section I. « L'impératif délibératif », norme de gouvernement et de légitimation des sociétés contemporaines	273
Section II. Information et participation en matière d'environnement.....	280
Section III. Les CLIS, outil emblématique de l'acceptation de la politique déchets	294
Chapitre 9. La mise en œuvre des CLIS : analyse empirique en région Centre.....	309
Section I. Les « politiques locales » d'utilisation de « l'outil CLIS ».....	311
Section II. L'appropriation et l'utilisation des CLIS par chacun des acteurs	320
Section III. Production de l'information et exercice de la surveillance : domination de la « sphère spécialiste »	337
Section IV. La CLIS, les déchets et le territoire.....	358
<i>Conclusion de la partie III</i>	370
CONCLUSION GENERALE.....	375
BIBLIOGRAPHIE	383
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	401
TABLE DES MATIERES	403
ANNEXES	411

PREAMBULE

Cette recherche a été réalisée grâce au soutien de l'ADEME et de la Région Centre qui ont co-financé une bourse de doctorat durant trois années. Elle a été poursuivie dans le cadre d'un demi-poste d'enseignant en tant qu'ATER à l'Institut Français d'Urbanisme de l'Université Paris 8 de 2004 à 2006.

L'intérêt porté aux questions d'implication du public concernant la gestion des déchets est né à l'occasion d'un séjour à Montréal en 2000, dans le cadre d'un stage de maîtrise en aménagement et développement territorial (préparée à l'Institut universitaire professionnel de l'Université de Pau), effectué au sein d'une association environnementale québécoise. Notre mission était alors de mener une enquête qualitative sur les « comités de vigilance » liés aux installations de traitement de déchets.

Notre réflexion sur la participation et la concertation en aménagement s'est poursuivie au cours d'un DEA portant sur la concertation menée dans le cadre du projet de la ZAC Paris-Rive Gauche, soutenu en 2001 à l'Institut de Géographie de l'Université Paris1-4.

Le projet initialement proposé avec Corinne Larrue à l'ADEME au printemps 2001 portait essentiellement sur une analyse des Commissions locales d'information et de surveillance. Nous envisagions également de suivre le processus de révision du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers d'Indre-et-Loire qui débutait. Notre intérêt portait alors sur l'étude de la Commission de révision en tant qu'arène de concertation territoriale de la gestion des déchets. Les événements conflictuels qui ont suivi la révision du Plan n'étaient pas prévus dans notre programme d'observation et d'analyse ; ce sont les réalités du terrain qui ont déterminé le contenu de la recherche... et allongé le travail d'observation.

Nous avons eu d'autre part l'opportunité de développer la problématique des enjeux territoriaux posés par la gestion des externalités urbaines dans le cadre du programme de recherche « PIDUD ». Nous avons participé au projet « *Les espaces périphériques urbains et le développement durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle* » mené par une équipe de chercheurs de l'UMR CITERES de l'Université de Tours (2004-2006). Ce projet, dont le rapport final paraîtra en décembre 2006, portait sur les dimensions spatiales et territoriales du développement durable spécifiques aux espaces périurbains de l'agglomération de Tours.

Le recueil d'information permettant la mise en perspective avec le contexte québécois a été effectué lors d'un séjour d'un mois à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal en septembre 2005, avec l'aide du Centre de Coopération Franco-Québécoise qui nous a octroyé une bourse de séjour au titre des aides à la mobilité pour les recherches doctorales. Nous avons alors choisi d'orienter cette recherche sur le contexte montréalais qui avait connu de récents changements en matière de gestion de déchets et présentait des enjeux particulièrement intéressants en matière d'organisation territoriale.

REMERCIEMENTS

Corinne Larrue a dirigé cette thèse. Pour la confiance qu'elle m'a accordée au commencement de ce projet et sa disponibilité au long de ces cinq années je la remercie chaleureusement. Ses conseils et suggestions ont été particulièrement stimulants ; ses encouragements m'ont permis de mener ce travail à terme.

Cette recherche a également été nourrie par les discussions et les multiples échanges avec les membres du laboratoire Ville-Société-Territoire de l'Université de Tours au sein duquel se côtoient géographes, aménageurs et sociologues. Je tiens à exprimer ma reconnaissance à Patrice Melé et José Serrano, ainsi qu'à Lydia Seabra et Dominique Andrieu.

Pour leur accueil et leur aide je remercie vivement l'équipe enseignante et administrative, ainsi que les étudiants de l'Institut Français d'Urbanisme, qui m'ont initiée au travail d'enseignement.

A Montréal, j'ai une dette envers Mario Gauthier ainsi qu'envers les membres de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal qui m'ont accueillie en septembre 2005.

Christiane Chartier a suivi mon travail à l'ADEME. Je la remercie de l'intérêt qu'elle y a porté malgré mes retours assez épisodiques, et de m'avoir mise en contact avec ses collègues de Paris et d'Angers.

Aux nombreuses personnes qui ont accepté de me consacrer du temps lors des entretiens, de me livrer leurs témoignages, et m'ont permis d'assister aux réunions et manifestations diverses, je souhaite exprimer de profonds remerciements.

Je remercie l'ensemble de ma famille et mes amis pour leur soutien et l'intérêt qu'ils ont porté à mon travail qui a pourtant parfois dû paraître long et obscur.

J'ai particulièrement apprécié l'entourage des doctorants au sein du laboratoire ; je remercie mes prédécesseurs qui m'ont conseillée et rassurée, et j'adresse mes encouragements aux suivants.

Enfin, j'ai bénéficié ces derniers mois de plusieurs aides précieuses. Merci à Hélène Bertheleu et à Jean-Marc Dziedzicki qui ont relu des parties, ainsi qu'à François Bertrand pour ses bons conseils. Maman a fait un travail conséquent de correction : un grand merci à elle.

Bec de Grole, le 23 août 2006.

TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ADF	Assemblée des Départements de France
AEE	Agence Européenne de l'Environnement
AFSSET	Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail
AGHTM	Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux
AMF	Association des Maires de France
ANRED	Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets
ASTEE	Association Scientifique et Technique de l'Eau et de l'Environnement
BAPE	Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement
CADA	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
CCMGD	Comité Consultatif de Modernisation de la Gestion des Déchets
CCSPL	Commission Consultative des Services Publics Locaux
CDH	Conseil Départemental d'hygiène
CET	Centre d'Enfouissement Technique
CGP	Commissariat Général au Plan
CLI	Commission Locale d'Information
CLIS	Commission Locale d'Information et de Surveillance
CMM	Communauté Métropolitaine de Montréal
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CNE	Conseil National de l'Emballage
CNIID	Centre National d'Information Indépendante sur les Déchets
CNR	Cercle National du Recyclage
CPDP	Commission Particulière du Débat Public
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DIB	Déchet Industriel Banal
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DPPR	Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FCQGED	Front Commun Québécois pour une Gestion Ecologique des Déchets
FMGD	Fonds de Modernisation de Gestion des Déchets
FNADE	Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement
FNE	France Nature Environnement
GEERS	Groupe d'Étude pour l'Élimination des Déchets Solides
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IFEN	Institut Français de l'Environnement
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
MEDD	Ministère de l'Écologie et du Développement Durable

MNLE	Mouvement National de Lutte pour l'Environnement
MRC	Municipalité Régionale de Comté
NIMBY	Not In My Backyard
NIMEY	Not In My Electoral Year
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OPEST	Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques
OPRESE	Observatoire des Pratiques et des Représentations Sociales de l'Environnement
PDEDMA	Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés
PIG	Projet d'Intérêt Général
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PMGMR	Plan Métropolitain de Gestion des Matières Résiduelles
PNE	Plan National pour l'Environnement
POS	Plan d'Occupation des Sols
PREDIS	Plan Régional d'Elimination des Déchets Industriels et Spéciaux
REFIOM	Résidu d'Epuration des Fumées d'Incinération des Ordures Ménagères
REP	Responsabilité Elargie du Producteur
RIGDIM	Régie Intermunicipale de Gestion des Déchets de l'Ile de Montréal
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SDPD	Sous Direction des Produits et Déchets
SEPANT	Société d'Etude, de Protection et d'Aménagement de la Nature en Touraine
SINOE	Système d'Information et d'Observation de l'Environnement
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
TGAP	Taxe Générale sur les Activités Polluantes

INTRODUCTION GENERALE

Le travail ici présenté s'intéresse à la compréhension des dispositifs institutionnalisés d'implication du public relatifs à la politique française de gestion des déchets ménagers. Il porte sur l'étude d'outils d'interface entre la politique déchets et son « public », appréhendés en tant qu'instruments d'action publique.

Cette recherche a été initialement motivée par le double constat de la survenue de conflits systématiques lors de l'implantation territoriale d'équipements de traitement de déchets, et de l'existence de dispositifs institutionnalisés spécifiques organisant l'information et intégrant des acteurs « profanes » de la gestion des déchets. Au-delà d'une trop rapide déduction de l'inefficacité pratique de la mise en place de telles procédures eu égard à la persistance des conflits locaux, est apparu l'intérêt d'un travail fin de compréhension des logiques à l'œuvre tant dans la construction institutionnelle de ces outils que de leur fonctionnement effectif sur le territoire.

Dans les années 1990, alors que les conflits se multipliaient, la gestion des déchets ménagers a fait l'objet d'un processus de territorialisation, avec la mise en place d'une planification décentralisée, privilégiant une prise en charge du « problème déchets » à l'échelle départementale et locale. Pour autant, la contestation systématique des solutions de traitement rend la prise de décision politiquement délicate. C'est alors la question du niveau pertinent de pilotage et de décision qui est posée et donne lieu à des ajustements et expérimentations.

*Notre travail se situe au croisement du traitement de la **conflictualité** et de la **territorialisation** de la politique déchets. Il s'agit notamment de cerner la **capacité des dispositifs spécifiques d'information et de concertation à accompagner la gestion territorialisée des déchets** :*

Les évènements conflictuels et la mise en œuvre de dispositifs participatifs donnent-ils lieu à une redéfinition du territoire d'appréhension et de gestion des déchets ?

Dans quelle mesure produisent-ils une mise en confiance envers la gestion des déchets ? Permettent-ils un renouvellement de la définition de la gestion des déchets vue comme problème public ?

*C'est ainsi la question du **lien entre une formulation localisée du problème et l'acceptation des solutions** qui est posée.*

Devant ces interrogations, le champ de l'analyse des politiques publiques s'est imposé comme l'outil théorique fournissant une grille de lecture particulièrement pertinente, permettant notamment de mettre en perspective une analyse de l'élaboration d'une politique sectorielle avec sa mise en œuvre territorialisée. Le travail est articulé autour du triptyque instruments/public/territoire, visant à questionner le choix des instruments d'intervention, qui opère la désignation d'un *public-cible*, et d'identifier les logiques et les effets de leur mise en œuvre dans le cadre de la gestion territoriale. Précisément, il s'agit de comprendre comment la dimension

conflictuelle est devenue le problème central de la gestion des déchets, quelles réponses institutionnelles ont été élaborées pour y remédier, et enfin d'évaluer empiriquement les conditions et les effets de ces réponses institutionnelles ainsi que la dynamique conflictuelle locale. C'est dans ce but qu'a pris forme un travail de recherche reposant sur trois objets distincts et dont le rendu est structuré en trois temps :

- L'émergence et l'évolution du « problème déchets » saisi à partir d'une analyse de la politique française de gestion des déchets sur la période 1975-2005 ;
- L'analyse du processus de planification territoriale suivi d'un conflit lié à un projet d'incinérateur en Indre-et-Loire ;
- L'analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre de dispositifs d'information du public, les Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), considérées comme instruments d'action publique.

Cette recherche s'inscrit dans la continuité de travaux antérieurs relatifs à la compréhension des conflits environnementaux et aux déchets analysés sous des angles disciplinaires variés.

La gestion des déchets, une question éminemment conflictuelle

L'acceptation des équipements est devenue à partir de la fin des années 1980 l'enjeu central de la gestion des déchets. Alors que la dimension technique tend à être maîtrisée, le problème de l'implantation des exutoires se pose de manière aigue aux décideurs. « *C'est actuellement une des atteintes à l'environnement qui mobilise le plus efficacement et le plus radicalement les citoyens, tous les maires et responsables locaux en faisant peu ou prou l'expérience.* » écrit en 1993 M. Pelchat, Président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Il s'avère en effet que le traitement des déchets, dont la dimension controversée se décline à plusieurs niveaux, est éminemment « *polémogène* » ; les équipements de traitements étant dotés d'un très faible taux d'acceptation sociale (Charlier, 1999). S'ils correspondent selon la typologie de B. Charlier à des « *micro-conflits* »¹, c'est à dire des conflits associés à des enjeux spatiaux très localisés, leur déclenchement systématique et généralisé sur l'ensemble du territoire national va ancrer la problématique conflictuelle comme point d'achoppement principal de la politique déchets.

Dans leur manifestation locale, ces conflits revêtent deux formes principales : les *conflits d'implantation* et les *conflits de voisinage*. Les projets d'implantation d'équipements de traitement et d'élimination de déchets déclenchent, de manière systématique, des oppositions locales qui ont comme conséquence leur abandon ou leur retardement. Tous les modes d'élimination (stockage, incinération) mais également d'autres opérations préalables comme le tri ou le compostage,

¹ Il distingue les *micro-conflits* (l'espace du projet contesté correspond à l'espace du conflit, projets ponctuels), les *méso-conflits* (grand équipements d'aménagement du territoire), les *macro-conflits* (espaces de projet et de conflits très ponctuels mais l'espace de contestation a une dimension nationale voire internationale tels la Vanoise ou le Somport) (Charlier, 1999).

peuvent être concernées. Une fois l'équipement réalisé, sa présence peut entraîner des conflits de voisinage, qui ont comme objet principal les nuisances subies par les riverains¹.

Souvent dénigrés au motif de leur « nimbyisme »², les oppositions locales mettent en jeu plusieurs niveaux de contestation³. Or, la question des déchets regroupe tous les « ingrédients » du conflit. Outre le sentiment d'injustice ressenti par les futurs et/ou actuels riverains des installations, une controverse relative aux risques environnementaux et sanitaires alimente les contestations localisées. La controverse s'est exacerbée ces dernières années autour de l'incinération et a donné lieu à la constitution d'un mouvement social relativement structuré. Avec le développement de l'incinération au détriment de la mise en décharge, la contestation s'est déplacée, plaçant les enjeux relatifs aux risques et à l'incertitude au cœur de la gestion des déchets. A cela s'ajoutent les dimensions procédurales du conflit, celles liées non pas aux éléments substantiels mais à la légitimité des procédures et des acteurs de la décision. L'insuffisance des procédures de consultation et l'opacité des processus décisionnels sont des éléments récurrents du conflit environnemental (Dziedzicki, 2001).

Ces différentes dimensions constituent autant de points d'ancrage des dynamiques conflictuelles telles qu'elles se manifestent localement.

La gestion des déchets comme objet de recherche en aménagement

Sans prétendre effectuer une recension exhaustive des travaux produits sur les déchets, il convient de mentionner certains ouvrages, thèses, essais et autres rapports de recherche, qui ont alimenté les connaissances relatives aux déchets en tant qu'objet de recherche dans différents champs disciplinaires des sciences sociales.

Plusieurs travaux ont contribué à construire une perspective historique de l'objet déchets (Barles, 2005 ; Corbin, 1992, Beaune, 1999), et à comprendre l'organisation des sociétés humaines et l'émergence d'une prise en charge collective des déchets (De Singly, 1996 ; Lhuillier & Cochin, 1999). La perception des déchets et de leur traitement, a, dans la suite de M. Douglas (1967), été abordée par les sociologues, anthropologues et psychologues qui se sont attachés à identifier les ressorts des réactions de rejet et de crainte (Von Staebel, 2005 ; Dubien & Laurans, 2000) ou à mettre en évidence les pratiques domestiques à l'égard de ces objets du quotidien (Pierre, 2002). Des travaux en économie (Bertolini, 1998 ; Defeuilley & Godard, 1996), en science politique (Rumpala, 1999, 2002, 2003), en sociologie (Barbier, 1994, 1996) et géographie (Slosse, 1995), présentant des approches complémentaires, nous ont permis de reconstituer l'évolution de la politique déchets au cours des trente dernières années. A cela s'ajoute l'approche juridique

¹ Ces nuisances peuvent être de deux ordres. Des nuisances « matérielles » sont ressenties au quotidien : odeurs, passage de camions, envols de détrit. D'autre part, des nuisances « symboliques » ont trait à la dévalorisation d'un territoire perçu comme un « espace-poubelle ».

² L'invocation du « syndrome NIMBY », plutôt qu'une catégorie analytique, consiste à disqualifier les réactions d'opposition jugées émotionnelles et entachées d'égoïsme. Sur ce point voir les travaux de S Rui (1999, 2004), de P Lascoumes (1994), de R. Barbier (2000) ou de A. Jobert (1998).

³ JM. Dziedzicki (2001) a identifié quatre « dimensions du conflit d'aménagement » liées aux incertitudes en termes d'impacts, aux processus de décision, aux enjeux substantiels de la décision, ainsi qu'aux enjeux structurels ayant trait aux relations de pouvoir.

(Zentner, 2001) qui a notamment démontré les failles des outils réglementaires de la gestion des déchets, ainsi que nombre de productions à caractère « technique » portant entre autres sur l'organisation des services publics d'enlèvement des ordures (fiscalité, techniques de collecte, propension des habitants à trier,...).

Quant à la dimension spatiale, différents travaux ont mis en évidence d'une part le lien entre le fait urbain et l'apparition des déchets (Barles, 2005 ; Lhuillier & Cochin, 1999) -c'est la concentration des habitations qui a conduit à la production de matières résiduelles et surtout à la nécessité d'une organisation collective pour les prendre en charge-, d'autre part la désignation négative des espaces-réceptacles des matières abandonnées de manière sauvage ou dans le cadre d'un traitement organisée : les déchets sont alors des « *marqueurs négatifs de l'espace* » (Gouhier, 2000).

Considérant la pluralité des travaux produits sur la question, les déchets et l'organisation de leur gestion ne sont assurément pas des objets de recherche délaissés. Ils font au contraire l'objet d'approches diversifiées et complémentaires. En outre, les responsables professionnels et institutionnels s'avèrent demandeurs des apports des travaux en sciences sociales¹, dans le souci d'optimiser tant les conditions pratiques de l'implication des habitants que les conditions d'acceptation des équipements.

Plusieurs éléments justifient l'intérêt d'un travail en aménagement de l'espace-urbanisme. La raison principale qui fonde cet ancrage disciplinaire, c'est la nature intrinsèquement territoriale de la gestion des déchets. Si la prise en charge des déchets, progressivement sectorialisée dans le cadre d'une politique publique dédiée, est symptomatique d'une tendance à la dé-territorialisation des sociétés modernes (Muller, 1985), l'organisation de leur traitement dans un cadre territorialisé ne cesse d'être réaffirmée (partie I). Or, les tâtonnements quant à la recherche d'un niveau pertinent de décision révèlent un paradoxe lié à deux phénomènes concomitants et pourtant a priori antagonistes. En effet, si la territorialisation des décisions semble être facteur de légitimation, dans le même temps, l'appartenance territoriale motive le refus de recevoir les « déchets des autres ».

La production des déchets -relevant du « problème »-, de même que leur traitement -la « solution »- sont territorialement ancrés. L'inscription spatiale des deux extrémités de la « chaîne » de la gestion des déchets -la production et l'élimination- permet d'appréhender l'articulation entre « *espaces de diagnostic, de solution et de validation* », qui apparaît comme un enjeu majeur du « *développement durable* » (Berdoulay & Soubeyran, 2000 : 248). Reprenant la désignation des économistes qui associent la pollution à des externalités négatives (Vallée, 2002), la localisation des activités de traitement de déchets peut être appréhendée en termes de « territoire-coût », en ce sens qu'elle fait potentiellement peser un coût -économique, social, environnemental- sur les espaces réceptacles. Si l'on considère comme « territoire bénéfice » l'espace de production qui bénéficie de l'évacuation et du traitement des déchets, se pose alors la question de l'adéquation

¹ Comme en témoigne l'organisation par l'association RECORD et l'ADEME d'un séminaire de rencontre entre professionnels et chercheurs en sciences sociales : Séminaire de réflexion RECORD/ADEME 22 et 23 septembre 2003 « *Produits, déchets, société. Contributions des sciences sociales à une meilleure approche du déchet et de sa gestion* ». Voir A. Navarro (2003).

entre le « territoire-coût » et le « territoire-bénéfice » du « problème déchets », et de son importance dans les dynamiques d'acceptation et de refus des équipements.

Considérant l'aménagement comme « *une science de la conception des espaces qui prend non point les espaces, mais les processus de conception et d'organisation comme objet fondamental* » (Lussault, 2003 : 64), il s'agit alors de mettre en évidence l'articulation entre la conflictualité et la spatialité inhérentes à la gestion des déchets vus comme processus de conception et d'organisation. Car la question conflictuelle qui nous intéresse est éminemment territoriale. La localisation des « solutions » est facteur de crises particulièrement aiguës. C'est alors la jonction entre des « *espaces-projets* » et les « *milieux récepteurs* » (Berdoulay & Soubeyran, 2000) qui semble impossible à trouver, au point de devenir l'enjeu central de la politique déchets et objet de préoccupation de l'ensemble des acteurs politiques, professionnels et administratifs. La gestion des déchets apparaît à la fois comme un marqueur et un révélateur d'espace. L'évolution des principes et techniques présidant à la gestion des déchets renvoie aux variations relatives à l'appréhension de l'espace comme objet de l'aménagement. L'espace disponible et malléable devient espace rare nécessitant protections et interdictions, objet de conflits et de convoitises (Lacour 1994 : 24). Appréhendés comme « *modalité privilégiée d'analyse de la territorialisation de l'action publique* » (Melé *et al.*, 2003 : 13), les conflits apparaissent comme autant de révélateurs des attentes et intérêts en compétition sur un même espace, et peuvent ainsi s'apparenter à des « *expériences collectives de production territoriale* » (Melé *et al.*, 2003 : 29).

Les difficultés engendrées par la *proxémie* (Charlier, 1999 ; Lussault, 2003) entre équipements et riverains, couplées à l'organisation de la gestion des déchets selon un *principe de proximité* associant des motivations économiques et environnementales mais dont la traduction pratique est très aléatoire, attestent d'une spatialisation qui est pour le moins problématique. La rhétorique récurrente de l'équité ou de la justice spatiales rejoint les préoccupations de l'aménagement du territoire (Zwetkoff, 1997). La question de l'équité apparaît en effet tant dans le souci d'une desserte harmonisée des habitants face au service public d'enlèvement des ordures, dans les problèmes de déséquilibres à l'échelle nationale en matière de répartition des équipements d'élimination, ou encore à travers le sentiment d'injustice ressenti par les habitants voisins d'un site de traitement. C'est alors en termes de justice ou d'équité spatiale que peut être posée la question de la gestion des externalités.

Enfin, la question des déchets apparaît comme une entrée particulièrement riche en termes de réflexion sur les politiques publiques d'environnement et plus généralement sur les modalités de l'action publique. L'environnement est considéré comme un domaine privilégié d'innovation en matière de nouvelles formes de gouvernement (Larrue, 2000), un « *laboratoire où s'inventent en permanences de nouvelles formes de gouvernance* » (Theys, 2003), et ce de façon accélérée depuis les années 1990, au point d'évoquer une « *révolution silencieuse dans la conception et la mise en œuvre des politiques de l'environnement* ». L'environnement, en tant que domaine d'action publique, est producteur de nouvelles formes de gouvernement qui sous-tendent l'ouverture des négociations et discussions à des acteurs qui en sont traditionnellement exclus -recours accru à

différentes formes de négociations et de contractualisation (Gaudin, 1999, Lascoumes & Valluy, 1996), développement de l'information et de la participation du public, décentralisation de la décision. Or, les enjeux relatifs à la « gouvernance » constituent les préoccupations majeures de la gestion des déchets, particulièrement visibles dès lors qu'il est question de la recherche de solutions quant à la problématique conflictuelle du traitement des déchets, ou de l'instauration de nouveaux cadres d'organisation territorialisée à travers le principe de proximité et les modalités de la planification départementale.

La dimension territoriale s'impose donc comme une entrée privilégiée pour saisir les enjeux politiques et sociaux de la gestion des déchets. En outre, le choix disciplinaire de l'aménagement, en tant que science tournée vers l'action, invite à recourir à un cadre d'analyse reposant sur une articulation entre fondements théoriques et éléments empiriques. La thèse est construite dans cette double perspective.

Une double entrée analytique : la fabrication de la politique et sa mise en œuvre

L'intérêt de la recherche réside dans la mise en perspective d'une approche centrée sur l'analyse de la politique déchets en tant que politique publique sectorielle et sa mise en œuvre saisie à travers un travail d'observation empirique. Il s'agit de « *mettre à jour les logiques d'action et les logiques de sens à l'œuvre dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.* » (Muller & Surel : 20). C'est ainsi un double questionnement qui guide ce travail :

- Comment la définition du « problème déchets » a-t-elle évolué, selon quelles normes et modalités d'action ?
- Que nous enseigne l'analyse de leur mise en œuvre territorialisée ?

La thèse porte sur une mise en articulation de trois éléments que sont les instruments d'action publique, les publics de la politique au sens de *groupes-cibles*, et les territoires comme cadres de l'action. Or, l'enjeu majeur de l'intervention publique en matière de gestion des déchets réside dans sa capacité à fournir des outils d'organisation locale réunissant les acteurs autour d'une définition du problème et la recherche d'une solution légitime ; c'est-à-dire de créer les conditions du saisissement du problème par les acteurs locaux. Dans ce contexte, l'intérêt d'une analyse centrée à la fois sur l'élaboration de la politique et sur sa mise en œuvre territorialisée prend tout son sens.

L'articulation des processus d'élaboration et de mise en œuvre offre la possibilité d'un regard à la fois sur la désignation du « public » en tant que « ressortissants » ou « destinataires » (Warin, 1999) de la politique déchets, notamment à travers les formes institutionnalisées de participation, et le public mobilisé dans un cadre territorial. « *L'entrée impromptue des « publics » dans l'arène des politiques publiques* » constitue en effet un élément fondamental qui a conduit à « *formuler une nouvelle intelligibilité de l'action publique* » (Massardier, 2003 : 89).

Ce double regard permet justement d'appréhender les processus d'ajustement à l'œuvre, le point de rencontre entre des décisions centrales et les dynamiques locales, et de dépasser l'opposition souvent stérile entre les approches « *top-down* » et « *bottom-up* ». Nous nous inscrivons en cela

dans l'approche de P. Duran qui plaide pour une analyse associant à part égale la décision et la mise en œuvre, considérant que les politiques publiques sont des « *mixtes* » de *cogitation et d'interaction* » (Duran, 1990 : 255) et qu'« (...) *il est indispensable de réintégrer la question des choix dans la mesure où les processus de mise en œuvre ne leur sont pas étrangers.* » (Duran, 1990 : 252).

Ce souci d'analyser conjointement les logiques relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique déchets a déterminé notre choix de focaliser l'attention sur trois objets distincts mais néanmoins interdépendants.

La déconstruction du « problème déchets » saisie par l'analyse de la politique sectorielle

L'analyse du processus d'élaboration de la politique déchets de 1975 à 2005 vise à rendre compte de la structuration et de l'évolution de la question des déchets comme objet de politique publique. Si le recours à des modes d'organisation collective en matière de gestion des déchets -alors appréhendée en termes de salubrité publique et d'encombrement- est un fait ancien, notre étude débute avec la naissance d'une politique dédiée, marquée par la loi-cadre de 1975. C'est donc un travail de « déconstruction » qui nous incombe, dans l'objectif d'identifier les « *logiques de sens à l'œuvre* » (Muller & Surel, 1998 : 20) dans la désignation du problème et la formulation de solutions. Cela nécessite de porter attention aux acteurs, en tant qu'« *entrepreneurs politiques* » (Padioleau, 1982) porteurs de visions du problème, et de revendications quant aux mesures à adopter. « *L'analyse des politiques publiques doit se pencher autant sur le processus de fabrication du sens partagé par les acteurs pour agir que sur les actions à l'œuvre dans les décisions en considérant que l'échange n'est pas seulement utilitariste mais qu'il est aussi le résultat soit d'un partage de « valeurs », de « paradigmes » ou de « référentiels », soit d'un combat pour le partage de ces derniers.* » (Massardier, 2003 : 61).

Il ne s'agit pas pour autant de réaliser un travail systématique et exhaustif de la « mise en politique des déchets », mais de faire apparaître l'émergence et l'importance de la question conflictuelle dans l'appréhension du « problème déchets ». Le problème tel qu'il se pose aux acteurs en charge est de parvenir à augmenter la capacité de traitement, et ce de manière répartie sur le territoire français. Ce qui nécessite l'ouverture de nouveaux sites de traitement, et suppose de dépasser les blocages et les contestations qui compromettent l'élimination des déchets puisque les difficultés d'implantation de nouveaux sites font peser une menace de pénurie des capacités de traitement. Or, il est entendu que l'évitement de ces tensions passe par une « restauration de la confiance » envers le système global de gestion des déchets. Aussi, la situation de crise associée au domaine des déchets à partir des années 1980 est mise en lien avec un déficit de confiance des populations profanes envers le « *système expert* » (Giddens, 1990) de la gestion des déchets.

Si notre travail porte essentiellement sur les déchets ménagers, nous serons amenée à aborder la question des déchets industriels, pour la principale raison que le cadre organisationnel est commun, bien que la planification territorialisée et leur gestion effective donnent lieu à une différenciation. En l'occurrence, le traitement institutionnalisé des conflits sociaux amène à établir des liens entre les différents types de déchets. Toutefois, nous avons fait le choix d'un travail empirique portant

exclusivement sur les déchets ménagers qui permettait d'intégrer la question des ménages en tant que producteurs du problème et ainsi d'enrichir la réflexion sur la construction des *publics-cibles*.

Du point de vue de l'instrumentation de l'action, notre questionnement relatif aux conflits et à l'acceptation sociale nous conduira à privilégier les instruments à caractère informatif et persuasif. Pour autant, il est nécessaire de resituer ceux-ci dans des configurations multi-instrumentales faisant coexister des mesures de natures diverses. Le recours à une instrumentation diversifiée étant davantage répandu que le choix d'un instrument unique, l'identification des combinaisons d'instruments s'avère plus pertinente qu'une approche comparative (Dente, 1995 : 13). L'attention portée aux instruments d'action publique apparaît comme une entrée particulièrement féconde, considérant qu'ils constituent autant de « *révélateurs de transformations profondes, parfois invisibles, de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et de ses résultats* » (Lascoumes & Le Galès in Boussaguet *et al.*, 2004 : 267). Il s'agit de nous donner les moyens de comprendre la logique de l'instrumentation de la politique déchets : Comment expliquer le choix des instruments retenus ? Quelles sont les combinaisons formées par l'articulation de plusieurs instruments ? Comment sont-ils utilisés/appropriés dans des situations d'action locales ?

Parce qu'ils sont porteurs d'une « *théorisation plus ou moins explicite du rapport gouvernants/gouvernés* » (Lascoumes & Le Galès, 2004), les instruments représentent une entrée privilégiée pour saisir les mécanismes de désignation de *groupes-cibles* de la politique déchets. Car à travers le choix des instruments d'intervention s'opère une désignation des groupes sociaux comme responsables d'un problème et destinataires des mesures y remédiant, dans le cadre d'un travail d'imputation et de formulation de liens de causalité. « *Pour devenir effectivement et pratiquement un problème public, un phénomène donné doit être soumis à un travail d'imputation, qui associe à la recherche de causalité, l'identification d'acteurs publics responsables, sinon du problème lui-même, au moins de sa résolution.* » (Muller & Surel, 1998 : 67).

Dans le cas des déchets, on assiste à un progressif « *enrôlement* » (Callon, 1986) d'un vaste public, appelé à s'impliquer à travers la pratique du tri puis en tant que consommateur dans une perspective de réduction des volumes produits. A cela s'ajoute une entreprise de « mise en confiance » destinée à optimiser l'acceptation des équipements. Citoyen, usager, consommateur et riverain constituent ainsi les multiples facettes d'un public de plus en plus sollicité dans les différentes phases de la « chaîne » de la gestion des déchets.

Planification territoriale et reformulation locale du « problème déchets » dans un contexte de crise

Suivant le mouvement de territorialisation de l'action publique l'analyse des politiques publiques s'est orientée vers un « *regard moins technocratique sur les dispositifs de politique publique au profit de la réalité des systèmes d'action concrets qui les fabriquent, de systèmes sociaux localisés, à la fois géographiquement et socialement, et producteurs endogènes de normes, de raisons spécifiques pour agir, et de dispositifs singuliers de politique publique.* » (Massardier, 2003 : 75). L'étude de la planification du département de l'Indre-et-Loire vient compléter l'analyse générale de

la politique déchets au niveau national, nous permettant de saisir les conditions territoriales de l'organisation de la gestion des déchets. A l'issue d'un long et difficile processus de planification et de structuration intercommunale émerge le projet d'un incinérateur, qui va soulever une vive contestation. Le cas tourangeau présente des intérêts à plusieurs égards.

Le conflit va provoquer un moment d'ouverture de la définition locale du problème déchets avec l'introduction de nouveaux acteurs, de nouveaux principes qui vont venir bouleverser les réseaux et les référentiels de l'action locale. Outre la question des risques sanitaires et le refus de l'incinération comme procédé de traitement, ce sont les principes d'organisation territoriale, mais également une appréhension renouvelée du « problème déchets » qui se trouvent mis en débat, dans une lutte autour du maintien d'une ouverture du débat ou au contraire sa clôture avec une solution technique de traitement.

C'est alors un « public mobilisé », porteur d'une définition du problème en contradiction avec la solution élaborée par les acteurs institutionnels, qui opère un travail de « mise en débat » et force l'ouverture des arènes de décision. Or, la question de la participation -au sens large- des publics est une dimension centrale de l'action publique territorialisée. *« Ceux qui n'en étaient, il n'y a pas si longtemps, que de simples « cibles » (les administrés) en deviennent des acteurs pertinents. Cette ouverture aux « publics » transforme l'action publique en un univers fortement polycentrique, souvent controversé, parfois conflictuel. Les constats empiriques vont en ce sens en mettant à jour les conséquences de ce phénomène générique : d'abord, la contestation des projets publics est quasiment systématique ; ensuite l'expertise des « technocrates » est contestée par celle des « publics » ; enfin, ces « publics » contribuent, grandement aidés par la décentralisation, à territorialiser l'action publique. »* (Massardier, 2003 : 89).

Si l'« équipement territorial » en structures participatives n'a vraisemblablement pas rempli sa mission d'apaisement généralisé, le conflit offre l'occasion de situer la fonction et l'utilisation de ces dispositifs dans un contexte de crise, en préalable à une étude des structures d'information et de surveillance en situations « ordinaires », relativement pacifiées.

Les dispositifs informatifs et participatifs comme instruments d'action publique

La recherche, qui s'intéresse au « public » de la politique déchets, propose une analyse des outils de gouvernement inventés et mis en œuvre dans le but d'organiser les rapports avec le public. La politique déchets a besoin pour sa faisabilité -à la fois politique et matérielle- d'une coopération des publics, à plusieurs niveaux, et la gestion des rapports avec le public devient un enjeu majeur. C'est dans le but d'organiser, d'encadrer ces rapports, et souvent dans une volonté de modifier les comportements des publics à différents égards qu'a été mise en place une pluralité de dispositifs à caractère explicitement participatif ou informatif.

Ces outils apparaissent comme le moyen de remédier au problème posé par le discrédit de l'ensemble du système de gestion des déchets. L'instauration d'un droit d'accès à l'information, doublé d'une obligation faite aux autorités publiques et aux intervenants privés de produire de l'information, est accompagnée de structures « d'information et de surveillance » rassemblant les acteurs intéressés au suivi des équipements de traitement. Ces procédures, *« fondées sur l'appareillage information-communication-concertation »*, représentent un « nouveau cadrage des

relations d'échange entre le système politico-administratif et l'espace public » (Rumpala, 2003 : 270). Ces outils apparaissent alors comme la matérialisation de *points de contacts* (Giddens, 1990) localisés organisant la rencontre entre les acteurs en charge de la gestion des sites, de la décision politique, du suivi administratif, des associations et des riverains, comme des relais territorialisés de l'entreprise de mise en confiance.

Appréhendés comme instruments d'action publique à part entière, l'intérêt d'une analyse des CLIS est double : il porte sur leur construction institutionnelle ainsi que sur les logiques de leur mise en oeuvre et les effets produits, attendus ou non. Il convient dès lors d'analyser d'une part le processus de leur « fabrique » institutionnelle : les attentes formulées à leur égard, les liens de causalités sur lesquelles ils reposent, ainsi que les modalités de leur création et de leur fonctionnement. D'autre part nous proposons une analyse de leur fonctionnement effectif, à partir d'une observation empirique dans trois départements de la région Centre, autour d'équipements différents par leur nature, leur ancienneté et leur devenir (projets d'extension ou de fermeture). Toute politique publique constitue un « *ordre local* » (Friedberg, 1993), c'est-à-dire « *un construit politique relativement autonome qui opère à son niveau la régulation des conflits entre les intéressés, et qui assure l'articulation et l'ajustement de leurs intérêts et de leurs buts individuels entre eux ainsi qu'à des intérêts et à des buts collectifs* » (Muller & Surel, 1998 : 22). Il s'agit alors de mettre en évidence l'utilisation de ces instances par les acteurs dans un contexte local. L'attention se portera notamment sur l'appropriation en matière de circulation de l'information et d'exercice de la surveillance environnementale de ces structures qui s'apparentent à des *forums hybrides* (Callon, Lascoumes & Barthes, 2001). Alors qu'elles s'adressent à des équipements en fonctionnement, et donc à des systèmes en place, nous tenterons d'évaluer dans quelle mesure elles sont saisies comme espaces de mise en débat local de la gestion des déchets.

Méthode de travail et sources utilisées

La recherche repose sur une démarche classique d'ordre « hypothético-déductive », consistant à formuler une hypothèse et à mettre en place un protocole approprié d'étude permettant d'y répondre. L'analyse de la politique déchets et de la littérature relative à l'analyse des politiques publiques et aux conflits environnementaux ont précédé une phase de « terrain » d'observation des CLIS et du processus de planification d'Indre-et-Loire, puis du conflit qui s'en est suivi. Néanmoins, ayant dû nous adapter à la temporalité imposée par les agendas national et local, le travail d'observation s'est étendu sur la durée de la thèse, induisant des allers-retours entre travail théorique et empirique, ainsi qu'entre les différents objets de l'étude, dans une démarche incrémentale.

Considérant la diversité des objets analysés les sources utilisées sont de natures multiples.

Le travail de « déconstruction » de la politique déchets est fondé sur plusieurs types de sources, plus ou moins mobilisées selon les périodes considérées. L'analyse de la « première » et « deuxième » période de la politique déchets est fondée sur trois sources principales :

- les textes législatifs et réglementaires, ainsi que diverses productions permettant de saisir les discours et argumentaires des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de la politique publique : débats parlementaires, rapports d'informations des assemblées parlementaires¹ préparatoires et postérieurs au travail parlementaire ;
- des entretiens à caractère exploratoire avec des responsables administratifs en poste dans les années 1980 et 1990, dans le but de compléter l'analyse documentaire
- des travaux de seconde main, notamment des thèses de doctorat de disciplines variées portant sur le thème des déchets².

L'analyse de la « troisième » période (2000-2005) repose sur des matériaux sensiblement différents, étant donné que nous avons pu suivre l'évolution de la politique déchets *in vivo*, à travers l'actualité politique, la presse, mais aussi à travers les multiples colloques et séminaires tenus sur la question. En outre, le travail d'évaluation qui caractérise cette période a donné lieu à la production de nombreux rapports à visée évaluative et prospective d'origines diverses. A cela s'ajoutent, sur l'ensemble de la période, des essais et articles de presse.

En raison des différentes sources utilisées, les trois périodes identifiées sont appréhendées à travers des entrées différentes : la première est principalement saisie par les *outputs*³ ; la seconde à travers le processus d'élaboration de la politique lors d'une phase de réforme, la troisième à travers le processus d'évaluation observé pour partie en temps réel.

Le travail empirique (parties II et III) repose sur une démarche d'investigation hybride mêlant une observation directe, le recueil des représentations et analyses formulées par les acteurs dans le cadre d'entretiens semi-directifs, ainsi que l'analyse de divers documents.

Cette démarche nous a conduite à suivre plusieurs rencontres des CLIS (9) dans trois départements de la région Centre : l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher et le Cher. Avec l'accord (oral ou écrit) des responsables administratifs ainsi que de l'ensemble des membres des CLIS, nous avons pu assister aux réunions ainsi qu'aux visites des sites. Nous avons également rassemblé les comptes-rendus des réunions (y compris celles tenues avant le début de notre enquête), les documents administratifs encadrant les instances (arrêtés de création et/ou de modification), ainsi que les rapports produits par les exploitants. D'autre part nous avons rencontré individuellement, dans le cadre d'entretiens semi-directifs (25 environ), les membres des CLIS (exploitants, administratifs, élus, associatifs et riverains). La participation aux réunions de certaines CLIS pendant plusieurs années, les rencontres

¹ Ainsi que des instances telles que les Commissions mixtes paritaires ou l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques.

² Notons à ce titre la thèse en Sciences et Techniques de l'Environnement, soutenue par C. Beyeler en 1991, qui nous a fourni des renseignements concernant la première période de la politique déchets, notamment sur les aspects réglementaires (Beyeler, 1991). Le travail de G. Slosse en Aménagement est riche de données concernant le contexte politico-administratif des deux premières périodes (Slosse, 1995). Y. Rumpala a quant à lui mis en avant, dans une thèse en Science politique, la « lutte » entre les référentiels environnemental et économique au sein des *policy communities*, à partir de l'étude de la formulation de plusieurs politiques d'environnement, dont celle des déchets (Rumpala, 1999). Le travail de R. Barbier en Sociologie prend appui sur une approche particulière, celle de la sociologie de l'innovation, à partir de laquelle il analyse « l'internalisation » de l'objet déchets (Barbier, 1996).

³ Les *outputs* désignent l'« ensemble des produits finaux des processus décisionnels politico-administratifs qui s'inscrivent dans la mise en œuvre d'une politique publique déterminée. » (Knoepfel & Bussman, 1998 : 68).

individuelles avec les participants, ainsi que les discussions informelles tenues lors des visites de sites, des trajets, ou à l'issue des réunions, nous ont permis de bénéficier d'une certaine proximité avec les acteurs habitués à notre présence.

Le travail d'observation en Indre-et-Loire n'était pas prédéterminé, il s'est défini en fonction de l'actualité. Il a débuté avec le suivi du processus de révision du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers ; avec l'accord de la Direction des collectivités territoriales de la Préfecture nous avons assisté à huit réunions plénières de la Commission départementale, de fin 2002 à fin 2003. A mesure que s'achevait le processus de révision et que la contestation prenait forme, nous avons recueilli l'ensemble des informations mises en public : articles de presse, colloques et réunions publiques, documentation diffusée par les porteurs de projets et les opposants. Nous avons en outre rencontré plusieurs acteurs mobilisés pour ou contre le projet d'incinérateur dans le cadre d'une douzaine d'entretiens. Il s'agissait de recueillir des informations relatives à la partie « non visible » du montage du projet, de l'organisation de la contestation à travers l'organisation du collectif, ainsi qu'à l'histoire de la planification antérieure à 2002. Le fait de résider à Tours a considérablement facilité et enrichi le travail d'observation, permettant de saisir les retentissements du conflit en dehors des lieux d'expression formels.

Enfin, les informations relatives à la gestion des déchets au Québec et à Montréal ont été recueillies à partir de différents documents officiels, notamment ceux liés aux procédures de consultations publiques (rapports d'audiences publiques du BAPE, documents de la CMM), qui permettaient de retracer l'histoire récente de la gestion des déchets de la province et de la métropole montréalaise. Ces données ont été complétées par une dizaine d'entretiens avec plusieurs acteurs : représentants associatifs, politiques, ainsi que des personnes en charge de procédures de consultations.

Structure de la thèse

La thèse est organisée en trois temps.

Un travail de « reconstruction » de la politique française de gestion des déchets vise, à partir d'une analyse empruntant à l'approche « cognitive » des politiques publiques (Muller, 2000) à reconstruire le processus de définition du problème déchets en tant qu'objet d'action publique. Trois grandes périodes ont été identifiées de 1975 à 2005, correspondant à une première phase de « mise en politique du problème déchets » (1975-1990) -chapitre 1-, à une seconde (1990-2000) marquée par une « mise en public » des déchets (sur fond de crise) et de diversification des modes d'intervention (chapitre 2), et à une troisième et récente période (2000-2005) d'évaluation et de relance de la politique déchets autour de la réduction de la production (chapitre 3). Il s'agit de mettre en évidence pourquoi et comment la dimension sociale est devenue majeure dans l'appréhension du problème déchets. Cette analyse de l'ensemble de la politique déchets offre un cadre de compréhension général reposant sur trois axes qui constituent le squelette de notre approche : les mesures d'intervention comme instruments d'action publique, la construction d'un *public-cible*, et le processus de « territorialisation » de la gestion des déchets.

En seconde partie est présentée une étude de cas menée à l'échelle départementale en Indre-et-Loire, qui vise à questionner le processus de définition du « problème déchets » dans un cadre territorial et en situation de crise. Pour cela est analysé dans un premier temps le processus de planification et l'élaboration d'un projet d'incinérateur (chapitre 4), puis dans un second temps la mobilisation contre cette solution (chapitre 5). La contestation est organisée par un collectif d'associations et repose sur des mécanismes classiques de « montée et généralité » visant à redéfinir les contours de l'intérêt général du projet en question. Aussi, l'attention est portée sur les modalités et la dynamique de la contestation, sur le rôle des instruments d'information et de consultation dans un contexte de crise, et sur les effets produits en termes de réouverture du débat et de reformulation du problème (chapitre 6). A l'issue de l'analyse du conflit tourangeau est proposée une mise en perspective étrangère (chapitre 7). Nous nous tournerons alors vers le Québec afin d'évoquer l'histoire récente de la gestion des déchets de la métropole montréalaise, qui présente un intérêt particulier en termes de pratiques de consultation publiques et d'organisation territoriale.

La troisième partie est consacrée à l'étude d'un instrument emblématique du traitement de la conflictualité des déchets : les Commissions locales d'information et de surveillance. Une analyse de la fabrique institutionnelle de ces outils de « mise en confiance » permet de cerner les attentes des acteurs politiques et institutionnels à leur égard (chapitre 8). Cette réponse sectorielle à la conflictualité des déchets doit en outre être comprise dans un cadre plus général de l'action publique contemporaine marquée par une injonction délibérative et des difficultés de gouvernement dans des domaines marqués par la complexité et l'incertitude. A la suite de cette l'étude de la « fabrique » de ces outils appréhendés comme instruments d'action publique est présentée une étude empirique relative à leur mise en œuvre dans trois départements de la région Centre (chapitre 9). Plusieurs entrées ont été choisies pour rendre compte de l'existence effective des CLIS : le recours à ces outils à disposition par les institutions au niveau départemental, leur appropriation par les protagonistes, la circulation de l'information et l'exercice de la surveillance, ainsi que leur saisissement comme espaces de mise en débat du « problème déchets » au niveau local.

PARTIE I

La construction du « problème déchets » : Analyse de la politique française de gestion des déchets ménagers

Introduction de la partie I

Essai de reconstruction de la politique française de gestion des déchets ménagers

La nécessité de s'organiser autour de règles collectives pour gérer les déchets ne date pas d'hier. Les historiens évoquent plusieurs mesures¹ dont la plus emblématique est l'arrêté du préfet Poubelle en 1883. C'est l'avènement de l'objet « déchets », c'est à dire de matériaux mis au rebus et non plus réintégrés directement dans les systèmes de production agricole et industrielle (Barles, 2005), qui va engendrer la mise en place d'une politique spécifique. En France, la première loi-cadre visant à fournir un cadre d'action général pour la gestion des déchets en votée en 1975 ; c'est cet événement que nous retiendrons comme premier jalon de la période considérée jusqu'en 2005. D'abord caractérisé par des préoccupations d'hygiène publique et de desserte territoriale dans les années 1970, le secteur des déchets a progressivement intégré les injonctions d'origines réglementaire et sociale relatives à la protection de l'environnement. Au tournant des années 1990, les difficultés d'acceptation locale des équipements confèrent au problème déchets une dimension essentiellement sociale, tandis que les problèmes techniques sont considérés comme maîtrisés. Pourtant, la démarche d'évaluation lancée dans les années 2000 atteste que ce sont toujours les questions d'acceptation locale des équipements qui préoccupent le décideur public, alors que la contestation des équipements s'est déplacée de la mise en décharge vers l'incinération. Les dispositions successives prises en matière de planification territoriale, qu'il s'agisse de l'élaboration des schémas de planification ou des changements relatifs à la coopération intercommunale, ont conduit à des évolutions notoires en termes d'échelle de gestion du problème et de responsabilité de la décision. La question de la territorialisation de la politique apparaît directement liée à ces blocages sociaux dans la mesure où une des préoccupations majeures du décideur public semble être de trouver le niveau pertinent de décision.

L'objectif de cette première partie est de retracer l'émergence puis l'évolution de la question des déchets en tant que problème public et qu'objet de politique publique². Il s'agit de comprendre pourquoi (pour quelles raisons) et comment (suivant quels processus) cette question a été mise à l'agenda politique. Quelles ont été, à différentes époques, les préoccupations des décideurs administratifs et politiques, mais également les attentes de la société en la matière. Quand, comment et pourquoi telle définition du problème a prévalu, quelles ont été les solutions préconisées -y compris celles abandonnées-, quels instruments d'action publique ont été mis en débat et retenus ? Nous tenterons ainsi de « reconstruire » le problème déchets, c'est à dire de mettre en évidence la façon dont a évolué la question des déchets en tant que problème public, défini dans sa relation à une intervention publique. Les problèmes publics sont en effet des *« problèmes sociaux dont la définition disputée pointe vers l'intérêt général ou vers l'ordre public, se réclame de l'utilité publique ou promeut un bien public, et en appelle à ces modalités de règlement par des dispositifs d'action publique »* (Gusfield, 1981, cité par Cefaï & Pasquier, 2003 : 24).

¹ Obligation d'équiper les maisons en fosses d'aisances (1539), de « balayer devant sa porte » (1563) (De Singly, 1996).

² Pour JC. Thoenig et Y. Meny, une politique publique comporte les caractéristiques suivantes : un contenu, un programme, une orientation normative, un facteur de coercition et un ressort social. (Meny & Thoenig, 1998 : 130).

L'objectif qui sous-tend ce travail de déconstruction est de rendre compte de la question des conflits dans l'évolution de la politique déchets ; comprendre quand, comment et pourquoi la dimension sociale est devenue un enjeu majeur, quels instruments ont été choisis pour y remédier. A partir d'une déconstruction chronologique notre but est de faire apparaître le contexte et les conditions de l'émergence des dispositifs spécifiques d'implication du public relatifs à l'acceptation territoriale de la gestion des déchets, considérés comme des instruments particuliers de l'action publique. C'est dans cette optique qu'est apparue la pertinence d'une triple approche, combinant des questionnements relatifs à l'instrumentation de la politique publique, à la construction à travers ces choix en termes d'intervention, d'une figure du « public » des déchets, enfin à des territoires comme cadres d'action :

- les **instruments d'action** retenus : sur quels modes d'action (réglementaire, économique, persuasif, organisationnel,...) reposent les mesures retenues par les décideurs publics ?
- le **public** : quels sont les groupes-cibles¹ visés par les mesures retenues, c'est à dire les groupes sociaux dont on attend un changement de comportement ?
- le **territoire** considéré : sur quelle assise spatiale est ancrée l'action publique relative à la gestion des déchets ?

Ces trois dimensions, interdépendantes, permettent en effet d'embrasser la question de l'acceptation sociale, devenue le point d'achoppement de cette politique sectorielle avec la généralisation des conflits d'implantation. Aussi ces trois entrées constituent le fil directeur de l'analyse présentée dans cette première partie, dont nous proposons en préalable d'explicitier l'approche retenue et les outils théoriques utilisés.

Une lecture cognitive de la politique publique

« (...) l'analyse de la problématisation des politiques publiques consiste à suivre de près les péripéties de l'histoire de ce travail collectif de traitement des problèmes et d'abord de leur définition (...) » (Fritch et Ravon, 1993 : 341). Il s'agit de retracer l'émergence et l'évolution de la politique publique de gestion des déchets ménagers, à l'aune des *outputs* et des visions du problème des acteurs en jeu². C'est donc au « *processus de problématisation* » (Sheppard in Boussaguet *et al.*, 2004 : 347-348) que s'attache le travail de l'analyste.³

Pour autant, plusieurs théoriciens de l'analyse des politiques publiques invitent à adopter une posture relativiste, considérant que les problèmes publics ne correspondent pas nécessairement à des faits objectifs mais sont à appréhender comme des construits sociaux et des « *constructions idéologiques* » (Edelman, 1991 : 37). Cette perspective constructiviste invite à ne pas considérer les

¹ « les groupes cibles se composent des personnes (physiques ou morales) et des organisations de ces personnes dont le comportement est jugé politiquement comme la cause (in)directe du problème collectif que la politique publique cherche à résoudre. Par conséquent, les décisions et les activités des groupes cibles font –ou feront– l'objet d'une intervention concrète de l'Etat. La politique publique leur impose des obligations ou leur confère des droits (...). Par le biais de ces mesures, le législateur et/ou l'administration considèrent que les groupes cibles modifieront leur comportement et, partant, que le problème collectif posé pourra être résolu ou amoindri. » (Knoepfel *et al.*, 2001 : 62).

² « Il faut reconnaître les divers groupes sociaux (professionnels, associatifs, scientifiques, politiques, etc.) qui se livrent bataille d'abord sur la façon d'énoncer les problèmes. C'est dire que toute l'analyse de la problématisation des politiques publiques passe par celle des acteurs (collectifs) en présence (...) » (Fritch & Ravon, 1993 : 340).

³ Phase « au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs vont être amenés à percevoir une situation comme « anormale » et vont la qualifier d'une manière particulière, qui peut être susceptible d'appeler l'attention d'un acteur public » (Muller & Surel, 1988 : 57).

politiques publiques comme des réponses à des problèmes existants en soi mais comme le produit d'un travail de désignation de nature subjective, résultant d'interrelations sociales et de luttes entre intérêts divergents, autant de « *prismes* » (Muller & Surel, 1998) qui opèrent une sélection parmi les phénomènes sociaux qui vont susciter une intervention publique.

Partant, le rôle de l'analyste consiste à « *en saisir au contraire les modes d'émergence, de mise en forme, de catégorisation, pour autant que l'analyse des faits sociaux est inséparable de celle de leur désignation. Bref, il convient d'analyser en termes de processus comment ces « problèmes » sont socialement construits.* » (Peroni, 1993 : 6). Ce postulat que la réalité est une construction sociale et non une réalité objective¹ a orienté l'analyse des politiques publiques, laquelle « *was increasingly informed by theories which stressed the need to analyse politics and policy as modes of discourses which structure reality.* » (Parsons, 1995). C'est dans cette optique que P. Muller, relativisant la relation entre l'action publique et les problèmes publics² suggère de prendre conscience du « caractère à la fois cognitif et normatif de l'action publique » fondant la pertinence d'une « analyse cognitive des politiques publiques » (Muller, 2000). Cette « approche cognitive » repose « *sur l'idée qu'une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme « vraie » par la majorité des acteurs du secteur, parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de décoder, de décrypter les événements auxquels ils sont confrontés.* » (Muller & Surel, 1998 : 53). Elle se démarque notamment de l'approche économique qui vise à définir a priori une procédure optimale d'expression des préférences de demande de biens publics à partir de postures rationnelles d'agents raisonnant en termes de pertes et de gains (Massardier, 2003).

Nous nous attacherons donc à retracer l'évolution de la définition du problème déchets en tant qu'objet de politique publique, afin de pouvoir saisir la chronologie de la construction cognitive du problème. De toute évidence, les facteurs qui participent de cette délimitation et caractérisation du problème sont multiples, souvent enchevêtrés. La notion de *référentiel* offre un cadre analytique distinguant les représentations et les valeurs dominantes qui caractérisent une société à un moment donné et les enjeux propres au problème, permettant de rendre compte des dynamiques tant externes qu'internes à l'objet considéré. Inspiré du concept de *paradigme* de T. Kuhn et développé en France au sein de « l'école Grenobloise », le référentiel désigne l'« *ensemble des croyances de valeurs reconnues et de techniques qui sont communes à un groupe donné* » (Jobert B., 1995). Le *référentiel* prend tout son sens avec la notion de « *rapport global-sectoriel* » (Jobert B. & Muller, 1987) qui fournit un cadre d'interprétation du jeu entre le *référentiel global* -« *projet de société autour duquel vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles [qui] balise un champ autour duquel s'organisent les conflits et les affrontements dans la société* »- et le *référentiel sectoriel* -« *image dominante du secteur, de la discipline, de la*

¹ Ses principaux représentants Français et étrangers sont M. Foucauld, J. Habermas, Berger et Lukman, M. Edelman.

² Le constat de départ qu'il formule est le suivant : « *les politiques publiques ne servent pas (en tout cas pas seulement) à résoudre les problèmes* ». Car « *personne ne s'accorde sur la définition des problèmes* », et d'autre par parce qu'« *il n'y a jamais consensus sur la chaîne causale qui produit le symptôme que l'on veut traiter* » Muller, 2000).

profession »¹. La production des politiques publiques doit alors se lire en fonction de l'articulation entre ces deux pôles. C'est à partir de cette grille de lecture que nous mettrons en évidence certains déterminismes globaux qui ont orienté la définition de la politique déchets : le référentiel économique, qui est resté dominant sur l'ensemble de la période étudiée, mais également l'apparition de nouvelles normes d'action, plus ou moins spécifiques au domaine de l'environnement, telles que la territorialisation des politiques publiques ou la participation du public.

Partant du postulat que « *toute politique publique recouvre une théorie du changement social* »² (Mény & Thoenig, 1989 : 140), il nous revient d'identifier les différentes « *interprétations causales* » et les « *interprétations normatives* » (Muller, 2000), ou les « *histoires causales* »³ à l'œuvre dans la construction du sens autour de la question des déchets en France. Les mécanismes de désignation des responsabilités s'avèrent en effet un élément essentiel du processus de problématisation. Ce travail d'imputation renvoie à la désignation de « *groupes-cibles* », les « *responsables dont le comportement cause le problème et qui, par conséquent, doivent supporter les coûts de sa résolution* » (Knoepfel *et al.*, 2001 : 156). Cette désignation, si elle est avant tout de nature symbolique (Knoepfel *et al.*, 2001), n'en comporte pas moins des effets tangibles. Elle est notamment révélée par le choix des instruments visant à modifier le comportement de tel ou tel groupe. Dans le cas des déchets, ce travail d'imputation prend forme notamment dans le cadre de la construction d'une figure particulière du « public » que nous nous attacherons à mettre en évidence.

Les politiques publiques, suivant une approche dite pluraliste, sont vues comme le résultat d'une demande sociale plus ou moins diffuse et exprimée de manière explicite ou latente⁴. Une partie de ces attentes vont être prises en charge par des relais qui vont les reformuler en termes d'intérêts qu'ils défendront au sein des instances où s'opère la « fabrication » des politiques publiques. Le contenu des politiques publiques -*les outputs*- apparaît alors comme l'issue d'une lutte entre intérêts divergents portés par des représentants de différents groupes sociaux. Cette vision selon laquelle « *le contenu d'une politique sera le résultat des différentes pressions exercées par les groupes d'intérêts concernés* » (Muller & Surel, 1998 : 38), souligne l'importance déterminante de la capacité des groupes sociaux à défendre leurs intérêts, notamment au travers de systèmes de représentation. Pour l'analyste, la reconstruction du sens des politiques sera alors à rechercher

¹ La grille d'analyse proposée par Muller a été par la suite discutée et implémentée, notamment dans le cadre d'un ouvrage collectif (Faure, 1995). Dans une optique similaire, G. Majone parle de « *noyau dur* » - ensemble de croyances-clés, de principes d'ordre qui ne peuvent être modifiés qu'à des conditions sévères- et de « *ceintures protectrices* », ensemble de procédures d'action, de méthodes de mise en œuvre qui « *constituent la dimension plastique d'un même modèle de référence* ».

² Ce qui signifie qu'une « *relation de cause à effet est contenue dans les dispositions qui régissent et qui fondent l'action publique considérée. Cette causalité est normative. Elle se repère à travers les objectifs, les contenus et les instruments d'action que l'autorité gouvernementale se donne pour générer, à partir de réalisations, des effets ou des impacts sur le tissu social. (...) Le décideur gouvernemental se comporte comme un opérateur qui parie qu'une conséquence se produira lorsqu'il sera intervenu. Il est porteur d'une représentation des raisons pour lesquelles cette conséquence sera générée, d'une légitimité de son efficacité qui est aussi une anticipation des chaînages d'événements entre ses réalisations propres et les effets externes. Identifier cette théorie est un tâche essentielle de l'analyse* ». Or cette tâche est particulièrement difficile car la théorie est le plus souvent implicite (Mény & Thoenig, 1989 : 140).

³ La notion d'*histoire causale* a été initiée par Stones (1989) (Muller & Surel, 1998 ; Knoepfel *et al.*, 2001).

⁴ L'idée plus générale qui sous-tend cette posture repose sur une vision de l'Etat comme produit de la société et non l'inverse, comme « *le résultat aléatoire du libre affrontement des intérêts particuliers* » (Muller & Surel, 1998 : 39).

« dans la capacité des groupes concernés à mobiliser des ressources, à exercer des pressions ou à imposer leur vision du monde, convertissant finalement leurs actions en décisions publiques. » (Muller & Surel, 1998 : 39). Il s'agit alors pour nous d'identifier quels acteurs ont pris part au processus de définition du problème déchets, quelles sont leurs visions du problème et quels types de solution ils formulent. L'influence des préoccupations écologiques relayées par les mouvements associatifs, l'organisation des acteurs industriels ainsi que des professionnels du traitement des déchets, vont apparaître comme autant de facteurs déterminants dans la mise à l'agenda et la définition du problème déchets.

Nous envisageons l'identification et l'analyse des instruments comme révélateurs de la structuration du problème et comme une entrée privilégiée pour révéler les « logiques de sens à l'œuvre » (Muller & Surel, 1998 : 20). « *Instrument and problem share the same context of meaning (...)* » (Linder & Peters, 1989 : 48), et l'étude de l'instrumentation apparaît en effet comme une entrée privilégiée pour saisir la problématisation. « *La création d'instrument d'action publique peut servir de révélateur de transformations profondes, parfois invisibles, de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et de ses résultats. (...) [les instruments] sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Ils sont aussi producteurs d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent et induisent une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où ils hiérarchisent des variables et peuvent aller jusqu'à impliquer un système explicatif.* » (Lascoumes & le Galès in Boussaguet et al., 2004 : 267).






L'instrumentation de l'action publique : les typologies d'instruments et les variables du choix

L'instrument vise à modifier le comportement d'un groupe identifié, désigné par le terme de *groupe-cible*. « *Public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change.* » (Bemelmans-Videc et al., 1998 : 21). L'idée de changement social est donc au cœur de la notion d'instruments de politique publique qui apparaissent comme des « *traceurs de changement* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 364). Se pencher sur l'instrumentation de l'action publique consiste à étudier « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action publique.* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 12). Si notre travail porte sur les instruments à caractère informatif et participatif, cette première partie vise à saisir l'instrumentation dans son ensemble (à travers les combinaisons d'instruments notamment) et son évolution sur la période considérée. Il s'agit en filigrane d'évaluer en quoi la politique déchets est symptomatique des politiques d'environnement qui tendent à privilégier certains modes d'action, notamment le recours à des modes de décisions partagés (Larrue, 2000 ; Barraqué & Theys, 1998), souvent désignés par le terme de gouvernance, ainsi qu'à une planification à un échelon décentralisé, mise en œuvre dans le cas de la politique de l'eau dès 1964.

L'approche économique reconnaît traditionnellement deux types d'instruments : les instruments coercitifs ou réglementaires, qui reposent sur la réglementation ou l'interdiction légale de certaines pratiques, et les instruments de type incitatif, qui reposent sur la ressource financière et visent à

encourager ou décourager certains comportement en les rendant économiquement intéressants ou non. A cela vient s'ajouter un troisième type d'instruments, de type persuasif, fondé sur l'information et la formation des groupes cibles. Cette typologie à trois entrées « *carrots, sticks and sermons* » (Bemelmans-Videc *et al.*, 1998), présente selon E. Vedung (1998) l'avantage d'intégrer tous les instruments évoqués dans la littérature, et ne peut être davantage réduite. En plus de ces trois types d'instruments, C. Larrue, dans une typologie des instruments spécifiques aux politiques d'environnement, propose un quatrième instrument dit « *infrastructurel* », qui se mesure par la « *dépense environnement* » des administrations publiques (Larrue, 1997). P. Lascoumes et P. Le Galès (2004)¹ proposent pour leur part de distinguer les deux instruments classiques – législatif/réglementaire et économique/fiscal- de trois formes nouvelles que sont les instruments conventionnels et incitatifs, les instruments informatifs et communicationnels, et les normes et standards, qui participent de l'évolution générale des formes de gouvernement qui tendent à délaisser l'usage de la contrainte au profit de l'information et de la négociation.

Tableau 1 : Les instruments d'action publique

Type d'instrument	Levier d'action	Type de mesures
Réglementaire/coercitif 	Loi/ réglementation	-interdictions/autorisations individuelles, semi-collectives ou collectives
Economique 	Financier	- taxes, redevances - incitations fiscales, subventions
Persuasif/informatif 	Information/communication	-Campagnes d'information/de communication -obligations d'informer -accès à l'information
Contractuel 	Accords volontaires	-contrats de branche -contrats individuels -labellisation et standards
Infrastructurel 	Dépense publique	-équipements publics -dépense administrative

D'après Bemelmans-Videc et al.(1998), Lascoumes &Le Galès (2004), Larrue (1997).

L'élaboration de typologies de classement des instruments a fait l'objet d'une littérature importante, de même que la recherche de variables explicatives du choix des décideurs en faveur de tel ou tel type d'instrument. Le modèle traditionnel développé par les économistes est celui de l'efficacité de l'instrument face à un problème donné, c'est la théorie de l'*instrument optimal*. Cette approche d'orientation fonctionnaliste, majoritairement d'origine anglo-saxonne, repose sur une conception pragmatique de l'action publique -d'où l'appréhension des instruments en termes d'efficacité- et comporte une ambition prescriptive en formulant de nouveaux instruments ou du moins de nouvelles combinaisons d'instruments (Lascoumes & Le Galès, 2004). Selon ce modèle rationnel, le décideur préfère l'instrument qui lui offre le plus de bénéfices. Mais il suppose que le décideur dispose d'une information optimale qui lui permette de choisir le plus *efficient*. Or ce modèle a été critiqué (March, 1991) pour n'être pas réaliste car la préférence supposée pour l'*instrument optimal* repose sur une capacité égale d'accès à l'information des acteurs, ce qui n'a

¹ Ils rejoignent en cela G. Padiou qui utilise une typologie similaire à quatre entrées : la réglementation, les mécanismes de régulation économique, la persuasion sociale et l'action volontaire. (Padiou, 1982).

jamais lieu, tous les acteurs ne pouvant avoir une connaissance et une compréhension de toutes les alternatives possibles.

A cette approche rationaliste sont préférées des explications ayant trait aux perceptions, valeurs et visions du monde des décideurs, au degré de consensus dont bénéficie un mode d'intervention, ou encore aux ressources dont disposent les gouvernements. Ces approches tendent à privilégier les facteurs subjectifs tels que les perceptions et croyances des *policy makers* à l'égard des instruments, jugés à l'aune de plusieurs critères internes et externes au problème donné¹. L'explication incrémentaliste, développée notamment par Lindblom (Ligteringen, 1999) postule que les décideurs favorisent les instruments les plus connus, qui finalement diffèrent peu selon les politiques en vigueur. La familiarité avec un instrument, notamment dans un secteur donné, jouerait donc davantage que les effets qui en sont attendus. Ce type d'explication rejoint la théorie du *policy style*, selon laquelle il existerait un style de politique publique, propre à chaque pays, qui influencerait sur le choix de l'instrument (Howlett, 1991). En outre, l'interdépendance et l'harmonisation des politiques nationales dans un contexte d'importance croissante des régimes internationaux contribueraient à rendre le choix des instruments de plus en plus interdépendants.

Ce bref aperçu des théories développées donne à voir la multitude des éléments explicatifs mobilisables pour une analyse de l'instrumentation de l'action publique. D'une manière générale on observe une tendance dans les théories proposées à donner une place grandissante aux facteurs cognitifs, aux perceptions, idéologies et valeurs, au détriment de l'explication rationnelle qui favorise la recherche de l'instrument optimal en termes d'efficacité.

Considérant notre objet d'étude et notre souci de la compréhension des dispositifs à caractère participatif spécifiques à la politique déchets, il convient d'évoquer les théories de l'instrumentation qui reposent sur des facteurs inhérents aux *groupes-cibles* ou *destinataires* comme variables déterminantes de la nature des instruments choisis. Des théories d'inspiration néo-marxiste (Baxter-More, cité par Varonne, 1998) mettent en avant l'importance du pouvoir économique du *groupe-cible*, l'Etat favorisant certains groupes sociaux, partant du principe que la fonction d'une politique publique est de créer ou de maintenir des conditions favorables à l'accumulation du capital et à la légitimation de l'harmonie sociale. L'accessibilité du *groupe-cible* -« *the extend to which the target group can be approached by the policy-maker* » (Ligteringen, 1999) repose sur plusieurs éléments. Le degré d'organisation des membres du groupe visé en groupes d'intérêts, ainsi que la taille du groupe cible : plus elle est importante plus les instruments tendent à être basés sur des ressources informationnelles. C'est l'approche développée par J-G. Padioleau (1982) qui propose une grille explicative intégrant les coûts et bénéfices attendus par le recours à des instruments de type réglementaire : « *La propension à susciter ou freiner des politiques réglementaires est d'autant plus forte quand les bénéfices ou les coûts sont alloués à des groupes sociaux homogènes et de taille réduite.* » (Padioleau, 1982 : 89). Les considérations relatives au *groupe-cible* renvoient au risque politique pris par le décideur à travers la répartition des coûts et des bénéfices. Dans cette optique le choix d'un instrument est le produit d'une rationalité politique dont l'objectif est la maximisation des votes (Trebilcock, cité par Varone, 1998). Deux critères s'avèrent alors déterminants : il s'agit d'une part de la réaction politique du

¹ Howlett résume ainsi les critères proposés par Linder & Peter : « *complexity of operation, level of public visibility, adaptability across users, level of intrusiveness, relative costliness, reliance on market, chances of failure, precision of targeting* » (Howlett, 1991 : 7).

groupe visé, et d'autre part de la réaction des autres, indirectement affectés, qui se trouvent être lésés ou *profiteurs* (Knoepfel *et al.*, 2001).

Enfin, quelques soient les facteurs déterminants du choix, P. Lascoumes nous rappelle que l'instrumentation de l'action publique est « *révélatrice d'une théorisation (plus ou moins explicite) du rapport gouvernant/gouverné* », chaque instrument constituant « *une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 27).

Exercice de découpage pour un phasage de la politique publique

« *Une politique publique se présente comme une abstraction dont il s'agit précisément, à partir d'éléments empiriques épars, dans les textes, dans les budgets, dans les organigrammes, de reconstituer l'identité et le contenu par agrégation successive, de proche en proche.* » (Meny & Thoenig, 1989 : 135). Ces éléments empiriques rassemblés font apparaître les phases successives qui ont composé la politique publique sur le long terme. Les trois entrées privilégiées -le choix des instruments d'action, la dimension territoriale, et la désignation d'un *public-cible*- constituent un fil conducteur permettant de mettre en évidence les « tâtonnements » ou les ajustements qui ont façonné ce processus de construction du « problème déchets ». C'est tout l'intérêt d'une approche centrée sur la reconstruction du problème, « *a problem-focused inquiry* » (Parsons, 1995), qui ne cherche pas à restituer une suite de séquences logiques mais d'identifier la construction de ce que W. Parsons compare à un puzzle¹. Aussi, une des difficultés de cet exercice de reconstruction chronologique de la politique déchets réside dans le risque d'artificialiser la lecture en définissant des phases trop rigides, alors que les facteurs à l'origine du changement sont par nature opaques, complexes et non strictement délimités dans le temps.

Pour autant, plusieurs étapes décisives jalonnent ces trente années de la politique française de gestion des déchets. Il s'agit d'identifier ces étapes marquantes, de repérer les changements fondamentaux, les points de rupture dans la définition du « problème déchets ». Ceux-ci sont visibles notamment à travers les prises de décision, matérialisées dans le cas de la politique déchets par les lois-cadres de 1975 et 1992. Les moments charnières n'étant pas tant la promulgation-même des lois, mais les étapes qui ont précédé leur élaboration, qui correspondent à autant de changements dans la définition du problème. « (...) *un moment apparaît comme étant crucial : celui qui conduit à la décision. C'est à ce stade que les options semblent encore ouvertes et que les conflits d'intérêt se manifestent avec le plus d'éclat. L'œil de l'observateur est rivé sur la scène parlementaire et sur les phases préparatoires au choix qui sera fait par le responsable investi de l'autorité légitime.* » (Thoenig, 1985 : XIII).

Aussi, cette partie de reconstruction de la politique française de gestion des déchets est structurée autour de trois phases majeures :

- **1970-1990 : « la mise en politique des déchets »** (chapitre 1)

La première loi encadrant la gestion des déchets, votée en 1975, témoigne d'une prise en charge spécifique du problème par les autorités publiques. C'est au cours de la décennie 1970 que les déchets émergent comme problème public et appellent une intervention qui sera fondée

¹ « *puzzlement in the form of defining problems and framing agendas continues -like core or thread- throughout the policy process* » (Parsons, 1995 : 85).

sur une approche hygiéniste du problème déchets et sur le souci d'une desserte homogène du territoire français en matière de service d'enlèvement des ordures. Des éléments « externes » tels le choc pétrolier de 1973, la création du Ministère chargé de l'environnement en 1971, interviendront dans la formulation du problème et des solutions envisagées.

- **1990- 2000 : « la mise en public du problème déchets »** (chapitre 2)

Il est délicat de retenir une date-clé qui marquerait la fin de la première étape et l'entrée dans la seconde. Cependant, certains changements fondamentaux se dessinent à la fin des années 1980, tels que l'entrée de la question des déchets dans l'espace public, ainsi que des évolutions notoires quant à l'appréhension technique du problème. Ces évolutions seront formalisées par la loi de 1992 puis par sa mise en œuvre. La « mise en public » du problème déchets et la « mise en territoire » de la politique représentent deux éléments centraux de cette période.

- **2000-2005 : « Evaluation et relance de la politique déchets »** (chapitre 3)

La dernière étape correspond aux années 2000-2005, au moment où s'affirme une volonté d'évaluation de la décennie précédente, ainsi que la réorientation de la politique. La recherche de moyens permettant de réduire la production des déchets devient alors une préoccupation majeure des acteurs engagés dans cette phase de relance.

Pour chacune de ces phases nous tentons de mettre en évidence les référentiels d'action dominants et le contexte social, politique et économique ; les instruments d'intervention retenus et la désignation de *publics-cibles* qu'ils induisent ; ainsi que l'encadrement normatif de l'organisation territoriale.

Chapitre 1.

1970-1980 : La « mise en politique » des déchets

En France la première loi-cadre relative à la gestion des déchets¹, votée le 15 juillet 1975, marque le début d'une politique sectorielle bien identifiée. Avec cette loi les déchets deviennent objet d'une politique publique à part entière, offrant ainsi un point d'entrée pour opérer un travail d'identification des acteurs, des représentations, des différents éléments qui ont joué dans la délimitation du problème. Dès lors qu'il s'agit d'identifier les conditions d'émergence d'une question appelant un traitement politique, les analystes des politiques publiques ont recours au concept *d'agenda setting*, proposé originellement par Cobb et Elder (1977). L'agenda se définit comme l'« ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention (active) des autorités politiques légitimes » (Padioleau, 1982 : 25). Il « décrit un ensemble de problèmes devenus enjeux de controverses publiques (...) » à l'issue d'un « mécanisme sélectif » (Mény & Thoenig, 1989 : 167) qui consiste à amener certains enjeux sur le devant de la scène tandis que d'autres demeurent dans l'ombre. Il s'agit pour nous d'identifier les raisons, les mécanismes et les contextes de la mise à l'agenda de la question des déchets. L'augmentation des volumes de déchets², la complexification des matériaux entrant dans leur composition, ainsi que les pollutions causées par la multiplication des décharges, qu'elles soient « contrôlées » ou « sauvages », sont autant de facteurs qui ont convergé, rendant prégnante la nécessité d'une intervention publique globale sur l'ensemble du territoire national.

L'ensemble des mesures et décisions *-les outputs-* pris dans le cadre de cette politique naissante sont à comprendre comme autant de révélateurs de la façon dont a été défini le problème déchets. Les préoccupations hygiénistes et le souci de maintenir ou de rétablir une certaine équité territoriale semblent avoir été des motivations prédominantes qui ont orienté l'action publique en la matière. A cela s'ajoutent divers éléments contextuels nationaux et internationaux dans lesquels cette mise en politique des déchets a pris forme, parmi lesquels la crise énergétique due au choc pétrolier, l'intensification des préoccupations écologistes, ou encore la création du Ministère français de l'environnement. La mobilisation politico-administrative autour de cette question a des origines multiples. Nous tenterons de donner un aperçu de ces facteurs contextuels, qui nous permettront de comprendre pourquoi dans les années 1970 la question des déchets a été mise à l'agenda politique, et comment a été défini le problème déchets lors de cette phase originelle.

¹ Loi 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

² En 1962, 3 500 000 tonnes de déchets sont produites en France. En 1967, ce sont 5 119 000 (Beyeler, 1991).

Section I. Naissance d'une politique sectorielle entre préoccupations hygiénistes, rationalisation territoriale et enjeux économiques

Pendant des siècles le problème des déchets urbains s'est posé en termes de salubrité et d'hygiène publiques (De Singly, 1996). Désencombrer les voies de circulation, lutter contre la saleté, les odeurs et les « miasmes » (Corbin, 1986), puis éviter l'amoncellement de matières dont on soupçonne qu'elles peuvent être vecteurs de maladies, ont constitué les préoccupations de générations d'édiles urbains. Quant aux matières mises au rebut, elles sont réintégrées dans les cycles de production industrielle et agricole (Barles, 2005). L'apparition de la notion de déchets - que l'on sépare des eaux usées- est liée à l'utilisation d'équipements spécifiques dédiés à leur élimination. Le recours à l'incinération marque à la fin du 19^{ème} siècle une victoire des « hygiénistes » contre les agronomes défenseurs d'une valorisation agricole des matières organiques. La valorisation généralisée prend fin au début du 20^{ème} siècle¹ ; et avec elle apparaît l'élimination des déchets. Avec l'instauration de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en 1926 est admise l'idée que l'élimination des déchets a un coût qui doit être supporté collectivement (Barles, 2005).

Les mesures qui constituent la « politique déchets » naissante, d'abord produites de manière « éparse » puis dans le cadre d'une politique dédiée, s'inscrivent dans la continuité de la préoccupation majeure des siècles passés : le maintien de la salubrité publique. Les efforts de normalisation technique des équipements de traitement répondent à ce souci d'hygiène publique, alors que les pollutions et les nuisances liées notamment à la mise en décharge sont de plus en plus problématiques. Le texte fondateur de 1975 marque d'autre part la consécration de l'enlèvement des ordures comme service municipal, dans le souci d'une égalité de desserte sur l'ensemble du territoire national.

1. Un effort de normalisation technique des équipements de traitement

A. Avant 1975 : une production normative « éparse »

L'organisation de la collecte et du traitement des déchets en France avant 1975 se caractérise par l'absence d'une politique dédiée au niveau national. Dans les années 1960 le dispositif réglementaire qui encadre la collecte et le traitement des déchets est composé de diverses dispositions, dont certaines sont très anciennes, qui relèvent de différents domaines d'activité et d'intervention publique, ce qui conduit C. Beyeler (1991) à qualifier ce dispositif d'« épars ». La production réglementaire des années 1960-70 peut se résumer en une volonté d'améliorer les performances des services par le biais du renforcement de la normalisation technique et sanitaire.

¹ L'abandon de pratiques de valorisation est progressif, les villes « résistent », par exemple en tentant d'utiliser l'énergie produite par l'incinération comme chauffage urbain ou pour alimenter les véhicules de collecte. Puis le recours à la « décharge contrôlée » marque le « renoncement » à la valorisation et l'acceptation des déchets comme matières vouées à être éliminées (Barles, 2005).

Ce sont les préoccupations de salubrité publique qui dominent, toutefois subordonnées aux contraintes économiques, et sans que les aspects organisationnels et financiers soient délaissés : dès 1959 une circulaire fournit une méthode pour l'élaboration d'un cahier des charges type qui définit le service à assurer par contrat avec une entreprise. Le cadre réglementaire émane alors des différents ministères en fonction des types de déchets : le Ministère de l'agriculture intervient en matière de déchets agricoles, le Ministère de l'Industrie pour les déchets industriels, le Ministère de la santé pour les déchets hospitaliers, etc. (Beyeler, 1991 ; Slosse, 1995). Ce « *chaotic system* » (Defeuilley *et al.*, 1997) est caractérisé par l'absence d'une politique cohérente intégrant l'ensemble des déchets.

Les aspects techniques des équipements de traitement vont progressivement faire l'objet de mesures spécifiques : les circulaires se multiplient durant la décennie 1960 et la première moitié de 1970 ; elles viennent notamment préciser les normes à respecter concernant l'incinération et la mise en décharge utilisées respectivement depuis la fin du 19^{ème} et le début du 20^{ème}. Une circulaire du 14 avril 1962 donne une définition de la « décharge contrôlée » dont elle fixe les prescriptions techniques à respecter. Le problème des déchets est alors posé -dans la continuité des décennies et des siècles qui ont précédé- en termes d'hygiène et de salubrité publique. La circulaire du 22 février 1973 relative à l'évacuation et au traitement des résidus urbains présente la salubrité et l'hygiène publique comme préoccupations primordiales¹, sans écarter pour autant d'autres considérations telles que le prix, qui constitue « *un élément important du choix final de la méthode à adopter, bien que les considérations d'hygiène, la facilité et la sécurité d'exploitation soient primordiales* ». La protection de l'environnement apparaît comme une donnée supplémentaire à prendre en compte², mais il est explicitement indiqué que la priorité demeure l'hygiène et la salubrité publiques. Ces préoccupations en matière d'hygiène, de préservation de l'environnement et de diminution des nuisances se traduisent par le rejet de la décharge brute comme procédé d'élimination, et la seule acceptation de la « décharge contrôlée ». Quant à l'incinération elle est présentée comme un « *moyen efficace et hygiénique* » d'élimination des ordures. C'est ainsi que s'amorce une réglementation spécifique, qui sera poursuivie dans les années 1970 dans le cadre d'une prise en charge et d'une centralisation au sein du nouveau Ministère de l'environnement, contribuant à structurer le secteur des déchets en tant que domaine d'action publique à part entière. Ces différentes dispositions prises dans les années 1960 et le début des années 1970 attestent de l'émergence des déchets comme problème public et révèlent les préoccupations qui étaient celles des pouvoirs publics. La mise en œuvre de ces diverses mesures ne parvient toutefois pas à contenir le problème déchets qui croît en intensité et en visibilité pour plusieurs raisons, parmi lesquelles on peut citer : la multiplication des dépôts sauvages -ou décharges dites brutes- qui posent des problèmes sanitaires et esthétiques ; l'évolution rapide de la quantité et de la composition des déchets qui modifient les données de l'élimination, ou encore l'apparition de déboires techniques et financiers pour des collectivités ayant investi dans des équipements défectueux ou inadaptés³.

¹ « *Par l'adoption de méthodes appropriées, il n'est pas seulement possible d'éviter tout risque de contamination pour les habitants, mais aussi de tenir les immeubles, leurs abords et les voies publiques dans un état de propreté plus convenable, ce qui contribue à améliorer les conditions d'existence et d'hygiène publique* » Circulaire du 22 février 1973 relative à l'évacuation et au traitement des résidus urbains.

² « (...) *la nécessité de sauvegarder le milieu naturel et pour cela de résoudre les problèmes d'environnement posés par les déchets solides* » Circulaire du 22 février 1973 relative à l'évacuation et au traitement des résidus urbains.

³ C. Beyeler cite à ce propos les exemples de Mont-de-Marsan, Bastia et La Ciotat (Beyeler, 1991 : 219).

B. A partir de 1975, une mise en cohérence de la production normative autour d'une définition de la notion de déchets et de la normalisation technique des équipements

Les mesures contenues dans la loi de 1975 s'inscrivent dans la continuité des préoccupations antérieures -la prise en compte hygiéniste du problème et la normalisation technique- mais autour d'un cadre général propre à la question des déchets. Ce texte fondateur apporte une définition du déchet, fondée sur la notion d'abandon d'un matériau (voir encadré). La responsabilité des producteurs fonde légalement la notion de déchets. Si la valorisation, par le recyclage notamment, n'est pas rendue obligatoire, elle est instaurée comme principe de la gestion des déchets.

Les apports principaux de la loi du 15 juillet 1975

- définition de la **notion de déchet** : Le premier article de la loi donne une définition de la notion de déchet : *« tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit, ou plus généralement tout bien meuble abandonné, ou que son détenteur destine à l'abandon »*¹.
- Le principe de **responsabilité du producteur** ou du détenteur de déchet est instauré : celui-ci doit s'assurer de son élimination et fournir des informations à l'administration sur la nature et les quantités de déchets produits.
- Obligation pour les **communes** d'assurer **l'élimination des déchets** sur leur territoire à partir d'un échéancier fixé par décret en 1977.
- Possibilité d'élaboration des **plans départementaux**.
- Instauration du principe de **valorisation** *« L'élimination des déchets doit être assurée, aux stades correspondant à toutes les opérations mentionnées à l'article 2, alinéa 2, dans des conditions propres à faciliter la récupération des matériaux, éléments ou formes d'énergie réutilisables »*.
- Création de L'**ANRED** (Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets).

La formalisation d'une définition de la notion de déchets s'accompagne de la mise en place d'un nouvel organe institutionnel, l'ANRED (Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets), qui verra le jour en 1976. Cet établissement public à caractère industriel et commercial a pour mission de développer la recherche et de mener des travaux concernant l'élimination et la récupération des déchets. Son budget provient de taxes parafiscales ce qui lui permet de subventionner des opérations. Cette instance, remplacée par l'ADEME en 1992, a fait progressivement sa place en tant qu'expert technique et va structurer la connaissance et l'expertise dans le domaine. Ainsi, avec la loi de 1975, l'objet déchets se voit doter d'un cadre légal et d'une structure d'expertise propre.

Mais une autre source réglementaire s'impose comme cadre essentiel à la gestion des déchets : il s'agit du régime des Installations classées pour la protection de l'environnement réformé par loi de 1976 que le gouvernement a selon S. Soumastre *« choisi comme support législatif essentiel de son action »* (cité par Bertolini, 1998 : 179). L'implantation et l'ouverture des équipements de traitement sont régis par la réglementation relative aux *Installations classées pour la protection de*

¹ Loi 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, titre 1^{er}, art.1.

l'environnement (ICPE) conformément à la loi du 19 décembre 1917 qui reconnaît les installations de production, de stockage ou de traitement des déchets comme relevant des établissements « *incommodes, insalubres et dangereux* ». Les évolutions législatives de l'année 1976 (la réforme du régime des installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que l'instauration de l'étude d'impact prévue par la loi du 10 juillet 1976) vont renforcer les dispositions relatives à la prise en compte de l'environnement¹.

L'effort de normalisation technique se poursuit durant la décennie 1980, avec une affirmation de la limitation et du suivi des impacts sur l'environnement, notamment sous l'injonction des normes européennes. C'est ainsi qu'un arrêté de 1986 instaure des mesures plus sévères en matière de fonctionnement des équipements d'incinération et de contrôle des émissions atmosphériques (sont notamment réglementées les émissions de chlore et de métaux lourds contenues dans les fumées). Ces normes s'appliquent aux équipements qui ont une capacité de traitement supérieure à une tonne par heure, et laisse donc de côté les équipements de taille moindre, qui sont aussi les plus polluants et les moins contrôlés². Quant aux décharges, leur contrôle est renforcé par une instruction technique en 1987. Au delà des mesures techniques qui réglementent les conditions de fonctionnement et de contrôle de ces équipements, ce texte de 1987 vise à remplacer le terme de décharge, connoté négativement, par celui de « *Centre d'enfouissement technique* » (CET). Ce changement, qui peut paraître anodin à première vue, témoigne d'une prise en considération de l'importance de l'image de ces équipements, préoccupation qui va prendre une place croissante.

2. La mise en place d'un cadre local pour la gestion des déchets

La loi-cadre de 1975, avec l'obligation faite aux communes d'assurer l'élimination des déchets, leur confie une nouvelle mission de service public. Ce texte, suivi de plusieurs décrets d'application, a mis l'accent sur les conditions d'organisation du service, dans une volonté d'harmonisation territoriale du service public de traitement des déchets. L'enjeu est alors d'assurer un traitement égalitaire des habitants, urbains et ruraux, devant ce service, notamment en matière de collecte. L'organisation intercommunale et le recours à des prestataires privés pour assurer la collecte et surtout le traitement, dessinent les territoires de la gestion des déchets.

A. Un service local généralisé pour effacer les inégalités territoriales

Au niveau local, ce sont les municipalités qui le plus souvent prennent en charge la collecte et le traitement des déchets. La responsabilité de l'enlèvement des ordures repose, au début des années 1960, sur les pouvoirs de police des maires, qui dans le cadre de leurs pouvoirs en matière de

¹ Avec le passage de la notion d'établissement à celle d'installation, la réforme de 1976 est une étape marquante dans la prise en compte de l'environnement. Depuis sa création (1810) la législation relative aux installations classées était centrée sur le respect des biens privés (la santé et les biens matériels). Progressivement sont pris en compte la collectivité environnante puis l'environnement dans un sens plus large (Lascoumes, 1998a).

² Le développement de ces petites installations moins contraignantes peut d'ailleurs être considéré comme un effet pervers de cette réglementation.

maintien de l'ordre public, de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publique peuvent agir dans le domaine de la gestion des déchets.

Si en 1972, 80 % de la population française est desservie par un service de collecte et de traitement des déchets, ce chiffre cache de fortes disparités spatiales. Les grandes villes sont équipées, tandis qu'une grande partie du territoire -essentiellement rural- ne bénéficie ni d'un service de collecte, ni de traitement : les déchets sont déposés dans des décharges sauvages soit par les habitants eux mêmes soit à partir d'un système de collecte rudimentaire. La carte des équipements de traitement se dessine en fonction des capacités de financement des collectivités, le coût de l'incinération restant plus élevé que celui de la mise en décharge. Les aides à l'investissement existent, mais proviennent de sources différentes : du Ministère de l'intérieur pour les communes urbaines et du Ministère de l'agriculture pour les communes rurales (Beyeler, 1991). Les habitants des espaces ruraux se trouvent ainsi en situation d'inégalité en matière d'enlèvement des ordures, dans un contexte où l'universalisation des services publics, qui a émergé dans l'entre-deux guerre, a été réalisée dans plusieurs domaines parmi lesquels l'électrification et la distribution de l'eau potable.

A l'aube de la décennie 1970 un des soucis majeurs des décideurs publics est d'assurer un accès égal au service d'élimination des ordures en évitant et même en corrigeant les disparités territoriales. Sans doute faut-il voir dans ce souci d'égalité la marque de l'aménagement « à la française » promu par l'Etat qui a « *structurellement recouru à une rhétorique de l'égalité qui s'est prolongée par la construction de cadres et d'outils uniformes, apparemment insensibles aux différences et aux disparités du terrain (...)* » (Lussault, 2003 : 67). La desserte de tous les habitants va donc s'affirmer comme un objectif primordial de cette première phase de la politique déchets. Aussi, une mesure phare de la loi de 1975 est l'obligation faite aux communes d'assurer la collecte et le traitement des déchets¹. Cette obligation consacre l'élimination des déchets comme service public local qui doit ainsi répondre aux principes généraux des services publics : principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité. Un décret du 7 février 1977 précise cette obligation en imposant aux communes de plus de 500 habitants d'assurer un service de collecte hebdomadaire en porte à porte². Cette mesure avait été précédée d'une diversification des modes de financement propres à ce service. Au système de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les collectivités peuvent à partir de 1974 substituer un système de redevance pour service rendu.

B. Intensification de l'intervention privée et recours à l'intercommunalité pour assurer les missions de service public

La mise en œuvre de cette mesure aura entre autres comme conséquences la généralisation du recours à des prestataires privés dans le cadre de délégations de service public, ainsi que le développement de la coopération intercommunale, afin de réaliser des économies d'échelle devant la complexification du service et l'augmentation des coûts.

¹ « Les communes ou les groupements constitués entre elles assurent, éventuellement en liaison avec les établissements publics régionaux, l'élimination des déchets des ménages. » Loi du 15 juillet 1975, Titre IV, Art. 12.

² Un échancier est fixé en fonction de la taille des communes : la première échéance est fixée à l'année 1980, date à laquelle les communes de plus de 500 habitants devront avoir mis en place un système de collecte.

Ce sont les deux leaders historiques de la distribution de l'eau -la *Compagnie Générale des Eaux* et la *Lyonnaise des Eaux*- qui sont les premiers à investir le domaine des déchets, lequel représente dans les années 1970 un axe de diversification de leurs activités (Defeuilley, 1996). L'intervention du secteur privé va progressivement s'amplifier sous l'effet de plusieurs facteurs parmi lesquels le durcissement des normes en matière de protection de l'environnement et les prescriptions techniques des installations de traitement. Face à ces contraintes, le recours à l'intervention privée et la mise en concurrence deviennent la norme. Ce mouvement ne concerne d'ailleurs pas la seule gestion des déchets ménagers mais l'ensemble des services publics locaux, il n'est pas non plus spécifique à la France (Defeuilley, 1996). Les entreprises privées constituent une source potentielle de financement supplémentaire ; elles peuvent en effet lever des fonds pour des investissements communaux sans diminuer les possibilités d'emprunt des municipalités¹. C'est ainsi une « *structure industrielle oligopolistique* » (Defeuilley, 1996) qui se forme dans le domaine des déchets, que l'arrivée de nouveaux concurrents dans les années 1980 -Bouygues en 1984, puis EDF- ne parviendra pas à inverser. En 1992, 80% du traitement des déchets était délégué (IFEN). Les installations de grande capacité, desservant les zones urbaines sont quasi systématiquement gérées dans le cadre d'une délégation, tandis que la gestion en régie concerne généralement les installations de faible capacité souvent situées en milieu rural (cf. annexes).

Le souhait des pouvoirs publics de voir se développer les regroupements intercommunaux pour la prise en charge de l'élimination des déchets est antérieure à la loi de 1975 : les circulaires de 1969 puis de 1973 encourageaient déjà les regroupements intercommunaux². La motivation est d'ordre financier en raison des économies d'échelle réalisées, mais surtout elle s'inscrit dans un contexte national d'encouragements vains aux fusions de communes pour lutter contre le morcellement communal³. Le recours à des groupements intercommunaux pour investir dans des systèmes et des équipements de collecte et de traitement va se généraliser.

¹ Pour C. Beyeler (1991) les municipalités recourent aux entreprises privées sous l'influence de deux éléments. D'une part en raison de la faible rentabilité qu'affichent les entreprises du secteur, qui peut être interprétée comme le signe qu'ils ne cherchent pas à tout prix leur profit (en réalité elle cache un détournement des bénéfices vers des investissements futurs plutôt que vers actionnaires). Elle s'explique d'autre part par les capacités des entreprises à respecter les exigences du service public (défini par les critères d'égal accès au service, de continuité et d'adaptabilité).

² Selon G. Slosse (1995), la construction de la politique déchets s'inscrit dans des débats autour des découpages territoriaux, avec la mise en place des régions et des regroupements intercommunaux. L'enjeu du découpage territorial expliquerait les prises de positions des ministères concernant les modes d'élimination ; le Ministère de l'environnement aurait favorisé la mise en décharge pour des raisons économiques, tandis que le Ministère de l'intérieur aurait vu dans les équipements d'incinération des opportunités de regroupements intercommunaux de taille pertinente.

³ Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

Tableau 2 : Evolution du nombre de groupements intercommunaux de 1972 à 2005

	Au 1er janvier	1972	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005
à fiscalité propre :																
CU		9	9	9	9	9	10	11	12	12	12	14	14	14	14	14
CA											50	90	120	143	155	162
CC				193	554	756	894	1 105	1 241	1 347	1 533	1 733	2 032	2 195	2 286	2 342
SAN			9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	6	6
Districts		95	214	252*	290*	324	318	316	310	305	241	155
CV			3	4	4	4	4	5	5	5	0	0**
Nombre de groupements à fiscalité propre			466	866	1 102	1 235	1 446	1 577	1 678	1 845	2 000	2 174	2 360	2 461	2 524	2 524
Nombre de communes regroupées			5 071	8 973	11 516	13 566	16 240	17 760	19 128	21 347	23 497	26 870	29 754	31 428	32 308	32 308
Pop. regroupée* en millions d'hab.			16,1	21,8	24,6	27,3	29,9	31,8	34,0	37,1	40,3	45,1	48,8	50,7	52,1	52,1
dont TPU :																
Nombre de groupements			18	40	48	55	78	92	111	136	161	186	211	236	261	286
Nombre de communes regroupées			179	389	475	548	754	889	1 058	1 289	1 528	1 781	2 034	2 287	2 540	2 793
Pop. regroupée* en millions d'hab.			2,1	2,7	3,0	3,1	3,6	3,8	4,2	4,7	5,2	5,7	6,2	6,7	7,2	7,7
sans fiscalité propre :																
SIVU		9 289	14 596	nd	14 584	14 490	14 614	nd	nd	14 865	nd	nd	nd	nd	nd	nd
SIVOM		1 243	2 478	nd	2 362	2 298	2 221	nd	nd	2 165	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Syndicats mixtes						1 107	1 216	nd	nd	1 454	nd	nd	nd	nd	nd	nd

nd : non disponible

TPU : Taxe Professionnelle Unique

Source : DGCL

* la population regroupée correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant.

** la loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1er janvier 2002 au plus tard.

Source : Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, 2006 : 17

L'organisation territoriale connaîtra des changements importants durant la décennie 1980, avec notamment la décentralisation de 1982, qui va venir bouleverser le rôle des élus locaux. Selon G. Slosse, la politique déchets d'avant 1982, basée exclusivement sur la réglementation, s'est transformée en une politique « *de l'action et de l'innovation* », en se découvrant des « *territoires opérationnels nouveaux* ». Les élus sont en effet passés d'une mission d'application de la règle de droit à la responsabilité du développement socio-économique de leur territoire.

3. La timide entrée en scène de la planification territoriale

Si la planification a acquis un caractère obligatoire avec la loi de 1992, la volonté d'une action planifiée est bien antérieure, puisque dès 1969 les préfets de département sont invités à réaliser des « *Schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères* ». Cet encouragement à la planification, qui s'est soldé par un relatif échec en termes d'organisation territoriale de la gestion des déchets, a néanmoins présenté des avantages connexes, celui notamment de favoriser une certaine rationalisation du secteur à partir du développement de la connaissance en matière de gisements et de capacités de traitement.

A. Le choix de l'échelon départemental comme base de la planification

Il est intéressant de faire ici un parallèle avec le domaine de l'eau, pour lequel la gestion planifiée avait été amorcée dès 1964 avec la création des six agences de bassin puis actée en 1992 avec la réalisation des SDAGE et des SAGE. Car, si dans le cas de la gestion de l'eau les périmètres de la planification étaient « naturellement » définis par les contours géographiques des bassins hydrographiques, pour les déchets un arbitrage reposant sur des critères à définir s'avérait

nécessaire¹. Or, c'est l'échelon départemental qui s'est imposé, et ce dès les premières mesures incitant à la planification. Le choix retenu est celui d'un calquage sur les découpages administratifs existants, dans un souci de pertinence avec l'organisation déconcentrée des services de l'Etat à qui est confiée la charge de l'élaboration des schémas.

En 1969, les Ministères de l'intérieur, de l'équipement et du logement, et de l'agriculture, invitent par une circulaire les préfets à coordonner l'élimination des déchets en élaborant des schémas départementaux qui ont pour objectif de « *définir dans les meilleures conditions économiques possibles, les circuits de collecte, le nombre et l'implantation des dépôts et des usines, ainsi que leur capacité et rayon d'action* »². Leur contenu révèle une volonté de prise en compte sur une base territoriale du problème déchets dans sa globalité, depuis la production jusqu'à l'élimination. En effet, les schémas doivent comprendre un inventaire des services et des installations existants, une programmation des équipements à réaliser indiquant notamment une évaluation financière et leur localisation³.

Le zonage est un élément déterminant pour l'élaboration de ces schémas départementaux qui doivent définir des « secteurs de collecte ». Si le pilotage des schémas est pensé en adéquation avec les découpages administratifs, la gestion effective des déchets doit reposer sur un zonage qui réponde à des critères économiques : une localisation des équipements de traitement « *raisonnable* » pour un secteur de collecte « *optimal* » en fonction des flux produits. Ces prescriptions quant à la localisation sont en quelque sorte une esquisse du principe de proximité qui sera inscrit dans la loi de 1992. La question de la définition du périmètre adéquat sera reprise dans la circulaire de 1973 qui suggère de déterminer un « *rayon de collecte optimal* » en fonction du traitement et des exigences du service. L'encouragement à la planification et au zonage est motivé par la minimisation des coûts et la rentabilisation des équipements. Par cette planification départementale l'administration centrale définit un « *territoire économique et administratif de l'élimination des déchets* »⁴, et entend lutter contre les disparités entre les collectivités qui disposent de moyens et de compétences limitées. Les finalités de cette planification sont « *clairement économiques et sanitaires* » (Beyeler, 1991). Le choix des techniques doit s'opérer avant tout au regard des coûts qu'elles impliquent, même si les considérations environnementales et de limitation des nuisances apparaissent dans les textes, notamment dans la circulaire de 1973.

Quant au processus d'élaboration de ces plans, il sera précisé ultérieurement, par la circulaire du 18 mai 1977⁵ qui préconise la mise en place de groupes de travail au niveau départemental, lesquels

¹ La région parisienne (organisée en district en 1961) en adoptant son « *Schéma interdépartemental d'évacuation et de traitement des ordures ménagères* » en 1963 avait été pionnière en matière de planification. La région restera l'échelle de référence pour la planification des déchets ménagers en Ile de France.

² Circulaire 69-510 du 17 novembre 1969.

³ La volonté de généraliser la planification dans le domaine des déchets s'accompagne d'une prise en compte, notamment quant il s'agit de choisir les lieux d'implantation des équipements, de la coordination avec d'autres documents de planification, en l'occurrence les schémas d'urbanisme et d'aménagement rural instaurés par la Loi d'orientation foncière de 1967.

⁴ Circulaire du 22 février 1973 relative à l'évacuation et au traitement des résidus urbains.

⁵ La circulaire précise la mission des groupes de travail : « - d'établir la situation exacte des communes vis à vis de la collecte, du traitement et de la valorisation de l'ensemble des déchets des ménages ;

- de rédiger un document de synthèse définissant les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre ;
- de suivre la mise en œuvre du schéma ;
- d'élaborer un plan départemental de résorption des décharges sauvages ;

comportent d'ailleurs beaucoup de similitudes avec les commissions d'élaboration des futurs *Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers*. Ces groupes sont composés des représentants des services déconcentrés de l'Etat -DDA, DDE, DRIR, DDASS-, des bureaux de l'environnement des préfectures, ainsi que des représentants des collectivités locales. Agents de l'Etat et élus sont donc désignés comme acteurs du système local de la planification de la gestion des déchets, conformément aux modalités de l'action publique alors prévalentes, qui reposent sur une gestion négociée entre les élus locaux et l'Etat (Duran & Thoenig, 1996). On retrouve au niveau local le reflet de l'espace de la politique publique¹ de la gestion des déchets au niveau national, essentiellement dominé par les acteurs politiques et administratifs.

B. Des schémas peu appliqués mais initiateurs d'un travail collectif d'inventaire

Ces schémas départementaux, qui n'ont pas de caractère obligatoire, seront peu appliqués. Face au peu de succès de ces documents de planification, une des premières actions du ministre Poujade à son arrivée au nouveau Ministère de l'environnement a été de relancer les préfectures, les incitant à élaborer ces plans. Quant aux documents réalisés, ils restent souvent sans effets. Les préfets se sont insuffisamment engagés dans l'élaboration de ces schémas, se limitant à « *un constat statique, sans s'impliquer dans le suivi des programmes et sans veiller à leur mise à jour* » (Beyeler, 1991). Ils ont notamment été réticents à imposer des obligations aux communes par le biais d'arrêtés préfectoraux. La faiblesse de leur mise en œuvre est liée à l'absence de contrainte juridique² (Zentner, 2001) : les schémas départementaux ne sont en effet opposables ni aux communes qui restent libres de leurs décisions, ni aux tiers. En outre, l'accompagnement financier et technique fait défaut.

Pourtant, en dépit d'une mise en œuvre très limitée à cause d'obstacles juridiques, économiques et politiques, l'élaboration des plans a toutefois eu comme intérêt de susciter une dynamique de coordination d'acteurs locaux intéressés à la question des déchets, par le biais de la mise en place des groupes de travail³. Ce processus de planification a également permis de recueillir des informations sur l'ensemble du territoire national disponibles tant pour l'administration centrale que pour les services locaux. La compilation des données produites dans le cadre des schémas départementaux fournit un aperçu quantifié de la situation au niveau national. C'est ainsi qu'a pu être établi un bilan national de la situation de l'élimination des déchets au début des années 1970, qui a servi « *de base de réflexion pour la mise au point d'une politique organisée* » (Beyeler, 1991). C'est donc une des réussites de cette première phase de planification que d'avoir rendu possible un « *suivi quantitatif et qualitatif de l'évolution des services et des équipements* » (Beyeler, 1991). Or, il ressort du dépouillement de ces données que « *les quatre cinquièmes de la population sont desservis par un système de collecte, mais que les trois quarts des déchets collectés*

- *d'informer et de sensibiliser les collectivités locales et les usagers.* »

¹ « *Espace dans lequel les interactions décisives se déroulent entre les acteurs d'une politique publique* » (Knoepfel *et al.*, 2001 : 53)

² Qui de surcroît découlent d'une circulaire et non d'un texte à portée juridique plus forte.

³ Un bilan effectué en 1982 dénombre l'existence de 81 groupes de travail départementaux créés en application de la circulaire de 1977, et la réalisation d'enquêtes -sur une base communale- dans 90 % des départements (Beyeler, 1991).

sont mis en décharges, parfois mal localisées et presque généralement incontrôlées » (Beyeler, 1991 : 222).

La planification départementale est réaffirmée avec la loi de 1975 qui comporte un article relatif à élaboration de plans d'élimination, dont la rédaction est toutefois relativement floue quant aux instances responsables de leur élaboration et à leur contenu. Là encore il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation¹. Conformément à la circulaire de 1969, la logique de rentabilité et de rationalisation des équipements est réitérée comme principal objectif de ces plans, conçus « *en vue d'assurer un rendement optimal aux installations publiques et privées d'élimination des déchets* »².

4. La valorisation ou l'ancrage économique du problème déchets

La valorisation des déchets, qui ne fera l'objet d'une traduction effective qu'à partir de 1992, figure néanmoins comme un des principes de la gestion des déchets telle que définie par la loi de 1975³. Or, l'inscription de la valorisation, qui sera ultérieurement renforcée pour devenir un principe fondamental de la gestion des déchets, apparaît au début des années 1970 dans un contexte international bien particulier, marqué par une crise énergétique, ressentie comme une menace très vive en France. La mobilisation des acteurs économiques autour de la question des déchets va œuvrer dans le sens d'un ancrage économique du problème. Ces éléments vont contribuer à modeler le problème déchets autour d'un *référentiel* dominant de nature économique.

A. L'indépendance énergétique de la France et la halte au gaspillage

En France, les conséquences du choc pétrolier de 1973 ont représenté un élément essentiel du processus de mise à l'agenda politique de la question des déchets (Bertolini, 1998). La soudaine prise de conscience de la dépendance énergétique du pays a eu comme conséquence un changement profond quant à l'appréhension de la notion de déchet, qui tend alors à être regardé comme une potentielle « matière première secondaire ». « *La politique des déchets se sublime alors en une politique des « matières premières secondaires ». (...) on souligne ainsi les conjonctions entre gaspillage et pollution, récupération-recyclage des déchets et économies d'énergie et de matières premières, et les synergies possibles entre politique de l'environnement et politique économique : effets positifs sur la balance commerciale ainsi que sur l'emploi, par une nouvelle politique industrielle et le développement des « éco-industries », qu'il s'agisse de la réparation, de l'anti-pollution ou de la dépollution.* » (Bertolini, 1998 : 171). Aussi, c'est dans ce contexte de crise énergétique, qui voit apparaître des campagnes publicitaires incitant à des comportements économes en énergie, qu'émerge l'association de la gestion des déchets à une logique de

¹ « Des plans approuvés en Conseil d'Etat après enquête publique et consultation des autorités locales peuvent définir, dans les limites territoriales qu'ils précisent, les conditions dans lesquelles il doit être procédé à l'élimination de certaines catégories de déchets » Loi du 15 juillet 1975, article 10.

² Loi du 15 juillet 1975, article 10.

³ « L'élimination des déchets doit être assurée, aux stades correspondant à toutes les opérations mentionnées à l'article 2, alinéa 2, dans des conditions propres à faciliter la récupération des matériaux, éléments ou formes d'énergie réutilisables » Loi du 15 juillet 1975, art. 15

valorisation. Pour A. Tauveron, auteur d'un essai qui relate la médiatisation de la question des déchets -*Les années poubelle*-, 1974 est une année charnière « dans la mesure où elle est celle de la prise de conscience du plus grand nombre, et où ce qu'on a appelé le « premier choc pétrolier » a été, en lui même et par ses conséquences, perçu comme un événement majeur, symbole de la fin d'une époque et de ce que l'on nomme maintenant les « 30 glorieuses » » (Tauveron, 1984). Les premières expériences de mise en œuvre des politiques de tri au niveau local -La Rochelle s'illustre comme ville pionnière du tri des papiers-cartons- se mettent en place dans ce contexte de « *halte au gaspi* »¹. Considérée dans un contexte plus large, la mise en place de systèmes de récupération en France est toutefois tardive ; en Allemagne ou en Suisse, de telles pratiques sont communes.

Parallèlement à ces inquiétudes nationales relatives aux ressources énergétiques, certaines voix commencent à dénoncer la surproduction et la surconsommation comme autant de menaces pour l'environnement. En 1972 la publication du fameux rapport du Club de Rome *Halte à la croissance*², considéré comme une des origines emblématiques de l'émergence du développement durable, met en évidence les conséquences de l'utilisation à taux exponentiel des ressources limitées de la planète. Le débat sur la croissance est ainsi lancé au niveau international. En France, deux rapports parus en 1974 attestent de l'émergence de préoccupations relatives aux produits mis sur le marché : le « rapport Ansquer », réalisé au nom du Ministre du commerce et de l'artisanat porte sur l'accroissement de la durée de vie des produits ; et le « rapport Gruson » intitulé *La lutte contre le gaspillage : une nouvelle politique économique, une nouvelle politique de l'environnement*. Il n'existe pas en 1975 de corps technique structuré rassemblant les professionnels de la gestion des déchets, ce qui explique que cette première phase de formulation de la politique déchets n'a pas été l'objet d'une négociation avec une corporation professionnelle du secteur. En revanche, les industriels ont été impliqués dans la production de rapports destinés à dresser un état des lieux de la situation et formuler des solutions. Une délégation aux économies de matières premières est créée en 1975, mais son activité reste limitée, notamment avec la mise en place de l'ANRED (Bertolini, 1998 : 171).

C'est donc dans un contexte de préoccupations énergétiques qu'a lieu la « mise en politique » des déchets. Quoique les inquiétudes relatives à la mise en danger de l'environnement s'intensifient durant cette période, ce sont principalement des raisons économiques et géopolitiques qui président à la lutte contre le gaspillage d'énergie et de matières premières. Les déchets apparaissent alors comme potentiellement producteurs d'énergie (via l'incinération) et de matières premières secondaires issues du recyclage. Cette logique de valorisation, si elle ne prend pas un caractère obligatoire dès 1975, donne lieu à des initiatives locales de récupération de certains matériaux (papiers-cartons, verre), parfois associées à des démarches caritatives.

¹ « Les formes sélectives ou séparatives de la collecte ont commencé à bénéficier d'une certaine attention dans les communautés de spécialistes à partir du milieu des années 1970, dans le contexte de crise associé au premier « choc pétrolier ». L'enjeu relève alors moins de l'environnement que de la réduction des importations de matières premières. (...) ce type d'activité va difficilement quitter la marginalité : le créneau va surtout être pris en compte par des organisations caritatives et des mouvements associatifs, et, avant la fin des années 1980, les opérations plus larges n'occupent qu'un champ restreint, d'ailleurs essentiellement expérimental. » (Rumpala, 1999b : 606).

² Le rapport, réalisé par le Massachusetts Institute of Technology à la demande du Club de Rome de anglais, originellement publié sous le titre *The limits to growth*, sera traduit en vingt-neuf langues.

Le souci du gaspillage et la valorisation des déchets ne s'accompagnent pas pour autant d'une remise en cause de l'augmentation de la production, pourtant préoccupante. « *On part du donné que constituent les déchets sans s'interroger sur leur amont, pour tenter de mettre sur pieds des systèmes technico-économiques qui les utilisent au mieux* » (Tauveron, 1984). Le « problème déchets » prend forme dans le cadre d'un référentiel dominant de nature économique. Il s'agit de traiter des externalités de production, sans que soit remis en cause le système qui les produit.

B. L'apparition d'outils économiques et contractuels

Si la loi de 1975 s'appuie sur une intervention de type réglementaire affirmée¹, les décennies 1970 et 1980 voient se développer le recours à des instruments de nature contractuelle. « *Il n'est pas étonnant que la menace de crise d'énergie et de matières premières s'étant estompée, le Gouvernement ait délaissé cet arsenal interventionniste au profit de procédures contractuelles plus conformes à l'idéologie libérale de l'époque (...)* » écrit S. Soumastre (*Réflexions sur la modernité de la loi de 1975*, cité par Bertolini, 1998 : 179). L'intervention par voie contractuelle concerne les déchets industriels qui font l'objet d'engagements par type de déchets ou de secteurs de production. « *Les contrats de branche, et d'entreprises, qui ont été signés dès le début des années 70, rejoignent la problématique « technologies propres » dans la mesure où ils sont multi-milieux et multi-fonctions : eau, air, énergie, économies de matières premières, réduction des quantités de déchets et de leur toxicité, modernisation des installations industrielles, développement des éco-industries ; dans l'ensemble, les industriels ont joué le changement et les résultats ont été assez satisfaisants.* » (Bertolini, 1998 : 173). Parfois assortis d'accompagnement financier, ces formes d'intervention « *constituent alors un substitut à la voie réglementaire, qui fait figure de menace si les objectifs ne sont pas atteints* ». (Bertolini, 1998 : 174). Ces aides portent essentiellement sur l'innovation dans le cadre de programmes « technologies propres »². Les démarches de type incitatif tels les « éco-produits » ou « éco-labels » sont en revanche demeurées marginales.

Les emballages, dont la production croissante devient un des facteurs principaux de l'augmentation du volume des déchets, commencent à devenir objet de préoccupation. L'interprofession de l'emballage des liquides signe en 1979 un « contrat-emballage »³, devenant ainsi le précurseur du futur système *Eco-emballage*.

La « politique incitative » ayant eu cours de 1979 à 1990 souffre toutefois d'un manque de moyens. Les résultats obtenus sont inégaux suivant le type de matériaux. Mais d'une manière générale, on a préféré les engagements volontaires, tandis que « *la place des instruments économiques est restée très modeste* » (Bertolini, 1998 : 187), à l'instar de la mise en place d'éco-taxes qui a longtemps été repoussée.

¹ Pour G. Bertolini ce texte « *porte la marque d'un fort volontarisme et fournit même les bases d'une politique dirigiste, voire colbertiste* » (Bertolini, 1998 : 172).

² De 1976 à 1989, un millier d'opérations sont lancées, pour une dépense de 4 milliards de francs, correspondant à la moitié des dépenses d'intervention du service des Technologies propres et des Déchets (STPD) du Ministère de l'environnement.

³ « *Ce contrat fixe les objectifs quantitatifs, par matériau, quant aux économies d'énergie et de matières premières, au réemploi et aux taux de récupération-recyclage à atteindre, notamment par le développement de collectes sélectives auprès des habitants.* » (Bertolini, 1998 : 174).

La configuration du « problème déchets » en tant qu'objet de politique publique, s'est dessinée « sectoriellement » autour des questions d'organisation territoriale et de limitation des pollutions, donnant lieu à des prescriptions organisationnelles et techniques, tout en s'articulant à un référentiel économique. Les contours de la structuration du problème déchets ayant été dressés, il convient d'élargir le champ de l'analyse afin d'y intégrer différents éléments contextuels qui vont s'avérer déterminants dans la compréhension de l'élaboration de la politique déchets.

Section II. *Le paysage institutionnel et social de la mise à l'agenda du « problème déchets »*

La compréhension de la mise à l'agenda de la gestion des déchets dans les années 1970 ne peut se limiter à l'étude du seul contenu donné au problème. Au contraire, le processus de « mise en politique » prend forme dans un contexte tout à fait particulier dont il est nécessaire d'identifier les éléments principaux.

D'un point de vue institutionnel, la construction d'une politique déchets particulièrement visible est concomitante au niveau national à la création du Ministère de l'environnement, ainsi qu'à la naissance d'une réglementation européenne en matière de déchets. Or, ces deux événements institutionnels ont des liens directs avec la loi de 1975.

D'un point de vue socio-politique, le début des années 1970 est marqué par une intensification des préoccupations écologistes : la naissance de l'écologie politique, la structuration du mouvement associatif ainsi que certains conflits emblématiques sont autant de signes révélateurs de cette montée en puissance de l'environnement comme objet de revendications. Il s'agit donc d'identifier dans quelle mesure ces contextes institutionnel et social particuliers ont joué dans le processus de mise à l'agenda des déchets.

1. La « mise en politique » des déchets dans un contexte institutionnel marquant

A. Les déchets objet de légitimation du nouveau Ministère de l'environnement

Jusqu'alors appréhendée de manière transectorielle, la question des déchets devient objet d'une politique publique dédiée, dont la définition et le choix des instruments d'action sont opérés au sein de la jeune institution qu'est le Ministère de l'environnement. Le premier Ministère de l'environnement Français -« *Ministère délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement* »-, créé en 1971, est confié à R. Poujade. La mise à l'agenda de la question des déchets est à comprendre dans ce contexte particulier : précisément, l'émergence de la politique déchets, matérialisée par l'élaboration de la loi de 1975, semble correspondre à une stratégie de construction de légitimité pour le nouveau Ministère de l'environnement (Slosse, 1995). Trois lois majeures marquent l'action du nouveau ministère : la loi de 1975 sur les déchets, en 1976 les lois relatives à la protection de la nature et aux installations classées. L'affirmation de ces compétences techniques va contribuer à renforcer et à légitimer

l'action ministérielle (Chevalier, 1999). La politique déchets est l'occasion de s'approprier un thème alors relativement déserté par les autres ministères et institutions, ou du moins traité de façon catégorielle et segmentée en fonction des domaines de production (agricole, industriel, etc). Si le thème des déchets était relativement absent du débat public au début des années 1970, ce domaine peu sujet à la controverse représentait pour le ministère une « *opportunité* » de se construire une légitimité technique auprès des élites politiques et économiques, notamment en rassemblant tous les types de déchets dans un même texte législatif. « *Cette loi est le produit d'un travail administratif et technocratique d'appropriation d'un domaine de légitimation pour le ministère* » (Slosse, 1995 : 31). Les acteurs du système politico-administratif ont ainsi joué un rôle moteur dans la mise en politique de la question des déchets, similairement à l'ensemble de la politique française de l'environnement, « *impulsée, à l'origine, par une fraction moderniste, mais restreinte, de l'appareil d'Etat* » (Theys, 1998 : 19). Ainsi, les « *prismes institutionnels* »¹, dans ce contexte de réforme du paysage institutionnel, ont été déterminants.

Les déchets trouvent leur place au sein de la Direction centrale de la prévention des pollutions et nuisances² mise en place dès 1972. Dès sa création le ministère centralise les réflexions et l'action publique relatives aux déchets³, tout en s'associant à des instances interministérielles pour le travail de prospective et de proposition. En 1971 il charge le *Groupe d'Etudes pour l'Elimination des Résidus Solides* (GEERS) d'étudier les problèmes majeurs posés par les déchets solides et de proposer les éléments d'une politique nationale dans ce domaine. Ce groupe de travail -composé de hauts fonctionnaires des Ministères de la protection de la nature et de l'environnement, de l'intérieur, de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme, de l'agriculture, du développement industriel et scientifique, de la santé publique et de la sécurité sociale, de l'industrie et de la recherche- publie les résultats de ses travaux en 1974 à la Documentation Française⁴. Ce rapport, qui a largement influencé l'élaboration de la loi de 1975⁵, propose justement une intervention publique par le biais d'une loi-cadre. Quant aux contours donnés au problème déchets, ils vont indéniablement dans le sens d'un traitement de la question dans une optique économique : les déchets sont appréhendés comme des « externalités de production », la lutte contre le gaspillage est présentée comme une priorité.

¹ « *Les caractéristiques propres aux acteurs politico-administratifs, et notamment les logiques particulières qui régissent leurs actions, peuvent avoir un impact singulier sur l'inscription de problèmes sur l'agenda politique lorsque se produit un phénomène de captation d'un problème par des acteurs publics qui y voient une ressource supplémentaire et un vecteur de légitimation.* » (Muller & Surel, 1998 : 69).

² C'est dès sa création une direction importante du ministère, étant donné que les pollutions et nuisances ont eu « *un rôle prépondérant dans la structuration ministérielle* » (Charvolin, 1993).

³ Ce rôle du ministère comme organe centralisateur de la politique déchets est affirmé officiellement par le décret n°75-310 du 23 avril 1975 dont l'article 4 prévoit que « *le ministre de la qualité de la vie est saisi de tous les projets de lois, décrets, arrêtés réglementaires, circulaires et instructions générales élaborées par chacun des ministres intéressés et traitant en tout ou partie de questions relatives aux déchets avant même que ces projets aient atteint leur forme définitive* ».

⁴ GEERS, *Les déchets solides : propositions pour une politique*, Paris, La Documentation Française, 1974.

⁵ « *Incontestablement, le rapport du GEERS consacré aux modes de production, à la collecte et au traitement des déchets est à l'origine de la première loi-cadre sur l'élimination des déchets. À de nombreuses reprises, sénateurs et députés vont citer, lors des débats parlementaires, les travaux du GEERS* » (Ouallet, 1997).

L'organisation interministérielle prend forme avec la création d'une commission interministérielle « chargée d'assister [le ministre de la qualité de la vie] dans sa mission de coordination en matière d'élimination des déchets »¹. Puis, suite à la loi de 1975, l'ANRED² va jouer un rôle majeur en matière d'application et de gestion des outils de la politique déchets³, à défaut d'une administration déconcentrée et d'un corps technique spécifique (Lascoumes & Le Bourhis, 1999). Enfin, les procédures d'autorisation et de surveillance des équipements de traitement de déchets, qui s'inscrivent dans le cadre du régime des installations classées et représentent un aspect central de la politique déchets, restent rattachées à l'administration déconcentrée du ministère de l'industrie, les DII (Directions interdépartementales de l'industrie, ancêtres des DRIR (Directions régionales de l'industrie et de la recherche). Le transfert de cette compétence sera à nouveau objet de débats en 1991, sans succès, (Lascoumes & Le Bourhis, 1997) alors que sont créés les DIREN (Directions régionales de l'environnement) et que les DRIR deviennent DRIRE (Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement).

B. La France, « moteur » de la réglementation européenne

Le processus de « mise en politique » des déchets en France se fait en écho à la politique européenne : la première directive-cadre⁴ en matière de gestion des déchets est votée le 15 juillet 1975 c'est à dire exactement le même le jour que la loi française ! Ce clin d'oeil du calendrier législatif laisse entrevoir le lien fort entre les deux textes. Les réflexions au sein des instances parlementaires nationale et européenne ont été menées de manière parallèle, et la concordance entre les textes résulte d'échanges et de travaux communs, ainsi que d'une nécessité de cohérence. Pour N. De Sadeleer (1995) la directive européenne est inspirée de l'avant projet de loi français. Sans pour autant surestimer l'influence du texte français, l'intervention communautaire s'est inspirée des législations nationales naissantes, dans un souci d'harmonisation. Il s'agissait, pour permettre une homogénéisation européenne, d'intervenir avant que les politiques nationales ne soient trop engagées. « *L'intervention communautaire a été favorisée en grande partie par le fait que les réglementations des Etats membres les plus avancés en matière de protection de l'environnement venaient à peine d'émerger et qu'une harmonisation se justifiait d'autant plus facilement que ces nouveaux régimes n'avaient pas encore eu le temps de faire leurs preuves* » (De Sadeleer, 1995 : 501). Les parlementaires français ont pour leur part agi par anticipation à cette directive communautaire en cours d'élaboration⁵. S'il peut sembler excessif de parler de rôle « moteur » de la France, cela permet de souligner qu'à ce stade la France se positionne en amont des injonctions européennes en grande partie déjà intégrées dans le droit national, contrairement aux années 1990 où les décideurs Français se verront contraints de rattraper un certain retard par rapport à la législation européenne.

¹ Décret n°75-310 du 23 avril 1975, article 1.

² Créée par décret du 25 mai 1976, l'ANRED est assujettie à une triple tutelle : Ministères de l'environnement, de l'industrie et du budget, mais le rôle de tutelle principale, notamment en termes budgétaires, revient au Ministère de l'environnement.

³ Les ressources de l'ANRED sont assurées pour moitié par le Ministère de l'environnement et un tiers par le Ministère de l'Industrie, mais la contribution de ce dernier va aller décroissant au cours de la décennie 1980 (Bertolini, 1998 : 176).

⁴ Directive 75/442/CEE du Conseil des Communautés Européennes relative aux déchets.

⁵ Entretien avec un responsable de la Sous direction des produits et déchets (SDPD) au Ministère de l'environnement de 1978 à 1995

La directive-cadre de 1975, qui a marqué le début de l'action communautaire en matière de déchets, repose sur plusieurs principes d'action parmi lesquels la valorisation des déchets, le principe pollueur-payeur¹, la protection de la santé et de l'environnement, dans un souci d'harmonisation des législations nationales. Les Etats membres doivent assurer l'élimination des déchets sans menace pour la santé humaine et l'environnement ; désigner les autorités compétentes chargées de superviser le contrôle des opérations d'élimination et soumettre à un régime d'autorisation et de contrôle les entreprises privées et publiques² ; établir des plans de gestion. Ces mesures qui ont pour la plupart un caractère prescriptif et non obligatoire, répondent à deux préoccupations majeures : garantir un bon fonctionnement du marché commun par l'harmonisation des réglementations nationales³ ; et d'autre part assurer un niveau élevé de protection de l'environnement. Au niveau européen, la réglementation relative aux déchets doit être conforme aux programmes pluriannuels d'actions du secteur de l'environnement. On note ainsi le passage d'une intervention ciblée sur les risques de distorsion de concurrence (1^{er} programme d'action, 1973-1976) à l'accent mis sur une action préventive et une gestion rationnelle des ressources (2^{ème} (1977-1981) et 3^{ème} (1982-1986) programmes) qui ont « *esquissé les grandes lignes de la politique communautaire de gestion des déchets en fonction de trois volets : la prévention et la production des déchets ; leur recyclage et leur réutilisation, et, enfin, leur élimination sans danger des résidus non récupérables* » (De Sadeleer, 1995). Cette première étape de la politique communautaire de gestion des déchets qui vise à mettre en place une réglementation unifiée n'entravant pas les échanges intra-communautaires et respectant des règles de la concurrence, est ainsi marquée d'une forte imprégnation économique, ce qui représente une particularité par rapport à l'ensemble des politiques environnementales⁴.

2. Faible saisissement de la question des déchets par les écologistes

A. Une « basse pression écologique » autour du problème déchets

L'émergence du déchet comme problème public et sa mise en politique au début de la décennie 1970 prennent corps à une époque particulière en ce qui concerne l'histoire sociale de l'environnement. Plusieurs auteurs considèrent les décennies 1960 et 1970 comme un tournant dans

¹ « (...) le coût de l'élimination des déchets, déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté par

- le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise (...)

- et/ou les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets », Directive 75/442/CEE du Conseil des Communautés Européennes relative aux déchets, art. 11.

² La France respecte cette mesure avec le régime français des installations classées.

³ « Considérant qu'une disparité entre les dispositions déjà applicables dans les différents Etats membres en ce qui concerne l'élimination des déchets peut créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun (...) », Directive 75/442/CEE du Conseil des Communautés Européennes relative aux déchets.

⁴ « L'approche communautaire correspond à un besoin d'intégration économique nettement plus sensible que dans les matières telles que la politique de la protection de l'eau ou de la lutte contre la pollution atmosphérique »⁴. (De Sadeleer, 1995 : 501).

ce qu'on peut appeler une « crise environnementale »¹, qui se manifeste par une sensibilisation accrue de la « société civile » à l'égard des problèmes environnementaux. Le naufrage du *Torrey Canon* en 1967, l'affaire du parc naturel de la Vanoise en 1969-70, les luttes contre l'implantation de centrales nucléaires projetées par le programme de construction annoncé par le gouvernement Messmer en 1974, ou encore le mouvement du Larzac en 1973² comptent parmi les événements emblématiques révélateurs de la mobilisation de mouvement sociaux sur des questions environnementales. Les associations de défense de la nature vont prendre de l'essor durant les années 1960, tant par l'augmentation de leurs adhérents que par leur structuration (la *Fédération Nationale des Sociétés de Protection de la Nature*, qui deviendra *France Nature Environnement*, est créée en 1968, les *Amis de la terre* voient le jour en 1970). La presse de l'écologie radicale voit naître deux nouveaux journaux : *La Gueule Ouverte* en 1972, *Le Sauvage* en 1973. Si ces événements relevant d'une sensibilité écologiste ont bénéficié d'un relais médiatique relativement important, l'impact qu'ils ont eu sur l'opinion publique et leur influence sur l'émergence d'une politique de l'environnement sont délicats à déterminer. J. Theys (1998) parle de situation de « *basse pression écologique* » pour caractériser le contexte social de la fin des années 1960-début 1970. Il ne considère pas la mise en place de la politique française de l'environnement comme le résultat de préoccupations environnementales mais comme une réponse à une crise plus générale, plus diffuse, et d'ordre politique, liée aux événements de mai 1968³. La décennie 1970 est d'autre part marquée par l'entrée en politique de l'écologie, avec le premier candidat écologiste aux élections présidentielles de 1974, René Dumont.

Ce contexte particulier nous conduisait à poser comme hypothèse que la mise à l'agenda des déchets répondait à une demande sociale qui s'exprimait à travers ces divers événements. S'il est difficile *a posteriori* d'évaluer avec précision la place qu'occupait le problème de la gestion des déchets parmi ces mouvements, il semble toutefois que ce thème ait été relativement absent des préoccupations et revendications écologistes, davantage focalisées sur le problème du nucléaire. Les critiques formulées à l'égard de la société de consommation (Baudrillard, 1970) ne sont pas traduites par des revendications particulières relatives aux déchets. Ces critiques du système productiviste -relayées entre autres par les travaux du Club de Rome- n'ont en tout cas pas conduit à remettre en cause le « référencement » économique de la politique déchets, qui vise au maintien du système de production en place, tout en l'adaptant aux nouvelles exigences de qualité et de protection des milieux (Slosse, 1995 : 88). La politique déchets, à l'instar des politiques environnementales naissantes, apparaît dans un contexte de montée en puissance des préoccupations environnementales, mais la désignation du problème et le choix des solutions vont dans le sens du système économique dominant (Rumpala, 1999 ; Slosse, 1995). L'apparition de l'environnement sur l'agenda politique national n'est pas le signe d'une altération du référentiel

¹ Les préoccupations quant à la défense de sites naturels existaient bien avant cette date, mais le changement tient dans l'élargissement des scènes de conflits et des publics (Boy, 1999).

² Cet événement ne relève pas directement de la sensibilité environnementale mais a contribué, selon D. Boy (1999), à « *déterminer une extension de la prise de conscience des militants de l'environnement* ».

³ « *La politique française de l'environnement a été conçue et institutionnalisée plutôt comme une réponse technique et conjoncturelle à un problème politique (la crise de mai 1968), que comme un véritable choix politique.* » (Theys, 1998 : 19).

industriel du pays, il s'agit simplement d'une réponse de l'Etat aux attentes du public tout en maintenant une politique traditionnelle dominée par des préoccupations économiques¹.

Cela dit, il ne faut pas en conclure hâtivement que l'intensification des revendications écologistes a été sans influence sur le processus de mise en politique du problème déchets. En effet, s'attaquer à un problème non encore conflictuel a permis au gouvernement de mettre en avant sa volonté d'agir en matière d'environnement, en réponse à des contestations plus larges². Dans les années 1970 les militants écologistes placent la lutte contre le nucléaire parmi leurs priorités, tandis que les déchets ménagers ne sont appréhendés que de manière générale -dans le cadre des critiques de la société de consommation- ou bien très localisées à propos de l'implantation ou du voisinage d'équipements de traitement.

B. Multiplication des conflits locaux et apparition des premiers outils de régulation

Nous verrons qu'au tournant des années 1990 la systématisation des conflits d'implantation et de voisinage va constituer un point de blocage majeur de la politique déchets (voir *supra* chapitre 2). Le travail quantitatif³ de B. Charlier met en évidence une intensification des conflits liés aux infrastructures de traitement des déchets⁴ à partir du milieu de la décennie 1980. La situation conflictuelle qui va caractériser la « seconde période » de la politique déchets n'apparaît pas subitement en 1990. Elle prend forme progressivement, avec la multiplication des conflits locaux durant les décennies 1970 et 1980. L'émergence de tentatives d'apaisement de ces tensions atteste de la montée en puissance de la dimension conflictuelle de la politique déchets.

Vers 1980 apparaissent les premiers outils de régulation. Ils prennent la forme d'instances de discussion qui associent différents acteurs locaux. Ces instances non officielles et non institutionnalisées, sont l'initiative tantôt des exploitants, d'associations ou encore de responsables locaux. Le groupe *France Déchets*, filiale de la *Lyonnaise des Eaux*, a joué un rôle de précurseur en créant des commissions locales autour de ses installations⁵.

Très rapidement ces pratiques, encore expérimentales, vont faire l'objet d'un cadrage institutionnel. En 1983 une circulaire ministérielle représente la première étape de la formalisation de ce type d'instances. A travers ce texte la Ministre de l'environnement H. Bouchardeau invite les préfets à prendre des dispositions visant à informer et à associer le public aux décisions concernant l'élimination des déchets industriels. Si la banalité des déchets ménagers ne semble pas nécessiter

¹ « (...) faire entrer l'environnement -en maîtrisant sa définition- dans l'action publique, permet de préserver l'activité majeure de la légitimation de la puissance de l'Etat, à savoir, la production de la politique industrielle contrôlée par deux outils, la politique d'aménagement du territoire et la planification » (Slosse, 1995 : 41).

² « La mise sur agenda de la politique déchets est apparue comme très liée aux problèmes de légitimation du gouvernement face à la pression sociale et du ministère face aux autres ministères. » (Slosse, 1995 : 76).

³ Dans le cadre d'une thèse de doctorat en géographie, B. Charlier a analysé la répartition géographique et l'objet des conflits recensés dans la revue *Combat Nature* de 1974 à 1994.

⁴ Notons que B. Charlier attribue un degré d'acceptation plus élevé aux équipements d'incinération qu'à ceux de stockage qui dévalorisent l'espace et ne valorisent pas les matières.

⁵ Entretien avec un ancien responsable d'une société de traitement de déchets.

une intervention particulière, le traitement des déchets industriels, objet de tensions, concentre l'attention des décideurs publics¹. Parmi les solutions évoquées pour une meilleure information, la ministre encourage la mise en place des commissions d'information sur le modèle de celles qui existent déjà : *« Certains d'entre vous ont d'ores et déjà pris l'initiative de mettre en place, en collaboration avec les élus concernés, des commissions d'information associant des représentations des associations de défense de l'environnement constituées par les riverains et des représentants de l'exploitant. Si le besoin s'en fait sentir, je vous recommande de recourir à cette pratique chaque fois qu'elle vous paraîtra de nature à instaurer un climat de confiance et d'objectivité »*. L'utilité de la création de ces commissions est laissée à l'appréciation des préfets. Quant aux modalités de fonctionnement, une seule indication est donnée par la ministre, c'est l'encadrement des commissions par les préfets². Cette circulaire, première prise en charge institutionnelle de conflits locaux, se borne à indiquer l'esprit et les contours -flous- d'un outil mis à disposition des représentants de l'Etat.

La circulaire du 22 juillet 1983 incite d'autre part à la diffusion des documents relatifs à l'activité des installations d'élimination des déchets industriels, cette fois de manière systématique. *« Au delà de cette action au cas par cas [la mise en place des commissions d'information], il est aussi nécessaire de permettre aux élus et aux habitants des communes riveraines d'être bien informés de l'activité du centre, des précautions prises par l'exploitant et des contrôles effectués, et cela de manière exhaustive et régulière. »*. Il est demandé que soit présenté chaque année au Conseil départemental d'hygiène un *« rapport d'exploitation établi par l'exploitant et complété par l'indication de la consistance et des résultats des contrôles effectués par l'inspection des installations classées »*. Ces rapports -ainsi que l'avis émis par le Conseil départemental d'hygiène- devront être *« tenus à la disposition du public »* et adressés au Ministère. En plus des rapports d'exploitation, les préfets sont d'une façon générale vivement encouragés à prendre diverses dispositions visant à informer le public. *« Ces mesures pourront être complétées, à votre initiative, après concertation avec les collectivités locales concernées, par la mise en place d'un dispositif d'information du public portant sur l'activité des installations, les mesures effectuées dans l'environnement et l'adresse du service chargé du contrôle. Ce dispositif pourra notamment comporter des panneaux d'information disposés à l'entrée du site et la mise à disposition du public en mairie de copies de documents évoqués ci-dessus. »*.

Cette circulaire ministérielle a une visée d'encouragement auprès des préfets, et place ceux-ci comme les principaux initiateurs de mesures destinées à améliorer les relations avec les populations locales et l'information de celles-ci. Si les dispositions relatives à l'information ont un caractère systématique, les commissions locales sont en revanche à mettre en place au cas par cas, au gré des besoins. Cette dimension aléatoire révèle le caractère localisé des contestations locales, et leur appréhension comme tel par les cercles décisionnels. Il s'agit de problèmes locaux, à gérer par les autorités locales, tandis que l'accès à l'information et l'organisation d'une certaine transparence

¹ Les propos introductifs de la circulaire relatent les difficultés rencontrées avec les populations riveraines des installations de traitement *« Les installations d'élimination de déchets industriels -qu'il s'agisse de décharges ou de centres d'incinération et de détoxification-, suscitent souvent la méfiance des habitants les plus proches. L'affaire des déchets de Seveso a soulevé une très vive émotion dans l'opinion publique et avivé l'inquiétude des riverains de ces installations. »*, Circulaire du 22 juillet 1983.

² *« (...) il est souhaitable que vous assuriez vous-même la présidence d'une telle commission. »*

revêt un caractère universel, qui s'inscrit en cohérence avec la politique de la Ministre Bouchardeau¹, dont l'action emblématique au Ministère de l'environnement est la réforme de la procédure d'enquête publique en 1983².

¹ En 1981, le ministère se voit charger de « *favoriser les actions d'initiative, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement, en liaison avec les associations concernées* » (Chevalier, 1999).

² Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Conclusion du chapitre 1

La décennie 1970 a vu émerger la question des déchets comme problème public et une organisation de l'intervention publique dans le cadre d'une politique publique dédiée matérialisée par une première loi-cadre adoptée en 1975. Cette « mise en politique » des déchets a été orchestrée par une institution naissante, le Ministère de l'environnement, auquel il a procuré un facteur de légitimation. Celui-ci devient l'organe centralisateur de la politique déchets, tout en s'entourant de structures interministérielle, et à partir de 1975, de l'ANRED, qui va s'imposer comme l'institution-phare de la politique déchets. Les déchets deviennent objet d'action publique mais le processus de définition du « problème déchets » s'opère exclusivement au sein des sphères politico-administratives.

Les mesures réglementaires existantes mais jusqu'alors éparses, se sont centrées sur la normalisation technique des équipements et la rationalisation territoriale de la gestion des déchets. L'objectif qui prévalait au début des années 1970 était de parvenir à une desserte harmonisée de l'ensemble du territoire, notamment de rattraper le retard que connaissaient les espaces ruraux en matière de services de collecte et de traitement. L'idée de la planification à l'échelle départementale, qui apparaît dès 1969 restera sans effets notoires tant qu'elle ne revêtira pas un caractère obligatoire. L'élaboration des premiers schémas départementaux a toutefois amorcé une certaine dynamique de travail collectif d'inventaire à travers des pratiques de concertation territorialisées. Mais ces ébauches de planification ne parviendront pas à s'imposer comme éléments directifs d'organisation territoriale, le territoire de la prise en charge des déchets se dessinant au gré des regroupements intercommunaux et des ententes entre collectivités et prestataires privés.

La mise en politique des déchets prend forme dans un contexte économique et social particulier. La crise énergétique de l'après choc-pétrolier de 1973 va contribuer à conférer aux déchets le statut de « matières premières secondaires » qu'il s'agit de valoriser par le biais du recyclage ou de la récupération d'énergie. Cependant, le principe de la valorisation des déchets, inscrit dans le texte de 1975 ainsi que dans la directive-cadre européenne, ne fait pas l'objet d'obligation ni de moyens. Les premières démarches de tri et de valorisation des matériaux résultent de l'initiative de villes précurseurs. Si l'intervention publique en matière de gestion des déchets est au début de la période essentiellement de nature réglementaire, le recours à des instruments de type contractuel et incitatif apparaît avec les premiers contrats de branches concernant les emballages et des démarches de labellisation « éco-produits ».

Si la présentation de cette première étape de la politique déchets ne nous a pas donné l'occasion d'évoquer le « public » des déchets, c'est que celui-ci se caractérise par son absence. « *Jetez, on s'occupe du reste* » est le mot d'ordre implicite adressé aux habitants par les acteurs politiques, administratifs et techniciens. Les revendications écologistes qui ont un écho particulièrement important dans les années 1970 se focalisent sur d'autres enjeux, parmi lesquels le nucléaire. Les critiques contre la société de consommation englobent implicitement une alerte quant à l'augmentation de la production de résidus, mais qui n'est pas déclinée en revendications spécifiques relatives à la gestion des déchets et aux modes de traitements.

En revanche, dans le même temps, les contestations locales contre les équipements de traitement se multiplient et deviennent objet de préoccupation des gestionnaires des installations, promoteurs et collectivités locales. Cette dimension conflictuelle en voie d'intensification donne lieu à une première réponse institutionnelle focalisée sur les déchets industriels, avec la circulaire de 1983 qui invite les préfets à recourir à des commissions locales d'information et à généraliser la diffusion d'information autour des installations.

Cette première phase de la politique déchets est marquée par des préoccupations d'ordre hygiéniste et par le souci d'une desserte territoriale équitable. Toutefois on voit émerger durant cette période, de manière plus ou moins saillante, des prémices de changements, comme autant de signes annonciateurs des traits marquants de la « deuxième période » :

- le recours à des instruments contractuels et à des mesures incitatives comme amorce d'une diversification des modes d'intervention ;
- la planification sur une base départementale et dans le cadre d'une procédure concertée ;
- le recours à l'information comme mode de régulation des conflits locaux.

Si à l'aube de 1990 l'objectif est atteint concernant la collecte¹, les conditions de traitement demeurent insatisfaisantes, une partie des déchets échouant dans des décharges hors normes. De 1978 à 1990, environ 10 000 décharges brutes ont été fermées, mais il en reste encore au moins 6000 exploitées sans autorisation, ce qui entretient une image négative de ce mode de traitement et *« entrave l'évolution à la hausse des prix de traitement »*, condition nécessaire à *« un traitement dans des conditions plus respectueuses de l'environnement »* (Bertolini, 1998 : 181). C'est ainsi que le traitement va devenir l'enjeu prioritaire de la politique déchets, dans un contexte d'intensification des tensions sociales.

¹ Le taux de collecte est passé de 80 % des habitants en 1973 à 98 % en 1982. A cette date seules certaines petites communes (inférieures à 500 habitants) demeurent mal desservies (Beyeler, 1991).

Chapitre 2.

1990-2000 : « mise en public » du problème déchets et diversification des normes d'intervention

S'il est délicat de dater avec précision les changements qui marquent le passage à une « deuxième phase » de la politique déchets, certains signes révèlent une modification du problème déchets à partir de la fin de la décennie 1980. Le vote de la loi *relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* en 1992 marque l'aboutissement visible du processus de redéfinition du problème. Pour autant d'autres événements non spécifiques aux déchets sont à regarder avec au moins autant d'importance. La publication en 1990 du *Plan National Pour l'environnement* (PNE) constitue un document important dans la réorientation des politiques environnementales, appelant à une appréhension plus systémique et moins sectorielle des enjeux environnementaux. « *Les faiblesses de la politique française apparaissent aujourd'hui avec évidence : assez bien adaptée à une situation où les enjeux étaient circonscrits, isolables, bien identifiés, limités à l'Hexagone, elle semble incontestablement moins apte à maîtriser des problèmes diffus, diversifiés, étendus sur des longues périodes, plus sociaux ou éthiques que techniques, plus internationaux que nationaux.* » (PNE, 1990 : 27). Dans ce contexte de complexification des problèmes les décideurs sont placés devant la nécessité de traiter des problèmes « *que l'on a laissés s'accumuler pour le long terme* », dont les déchets.

De multiples facteurs ont conduit au tournant 1990 à la redéfinition du problème déchets. La première phase de mise à l'agenda politique du « problème déchet » résultait d'une prise en charge opérée exclusivement au sein du *système politico-administratif*. Contrairement à cette première période identifiée, le processus de mise à l'agenda, qui donnera lieu à la réforme de 1992, provient d'un ensemble de pressions externes au *système politico-administratif*. L'organisation des milieux industriels, à propos des déchets d'emballage notamment, donnera lieu à la mise en place du système *Eco-emballage* en 1991. Mais plus généralement, c'est un large phénomène de « mise en public » de la question des déchets qui va succéder à la phase originelle de « mise en politique ». Différents scandales médiatisés vont engendrer une colonisation de « l'espace public »¹ par la question des déchets, qui déborde alors les sphères techniques, administratives et politiques dans lesquelles elle était jusqu'alors contenue.

Le « problème déchets » est redéfini à l'aune d'une dimension sociale prédominante. Le « classement » des problèmes d'environnement proposé par les rédacteurs du *Plan National pour*

¹ Nous utilisons la notion d'espace public pour désigner d'une manière générale « *la scène délibérative et le domaine de l'opinion publique* » (Lussault, 2003 : 340), visible notamment, bien que ne s'y limitant pas, à travers l'activité médiatique.

*l'Environnement*¹ est illustratif de cette évolution : les aspects techniques sont considérés comme maîtrisés, tandis que l'incertitude de la gestion des déchets est de nature sociale. Car les conflits d'implantation auparavant limités aux installations recevant des déchets industriels se sont généralisés à l'ensemble des déchets et sont devenus systématiques. Alors que la desserte en systèmes de collectes est assurée (Pelchat, 1993 : 19), que les dépôts sauvages et équipements hors normes tendent à se résorber, l'enjeu majeur est dorénavant de parvenir à assurer l'implantation d'exutoires nécessaires à l'élimination en dépit d'une opposition systématique des populations riveraines.

Plusieurs points d'entrée jalonnent ce travail de reconstruction. Pour rendre compte de l'évolution du processus de problématisation, il s'agit d'identifier les acteurs, les systèmes de valeurs, les éléments contextuels qui ont influé sur la structuration du problème, de mettre en évidence les *outputs* ou nouvelles orientations données à la politique déchets, ainsi que les choix instrumentaux retenus.

La référence à une situation de crise est liée à l'émergence de la question dans l'espace public, la menace de pénurie des capacités de traitement est alors un axe majeur de la justification de l'action publique (section I). C'est dans ce contexte que les acteurs politiques expriment la nécessité de « restaurer la confiance » à l'égard de la politique déchets. Celle-ci est réformée avec l'adoption de la loi du 13 juillet 1992, seconde loi-cadre relative à la gestion des déchets : le contexte de l'élaboration de ce texte, les nouvelles orientations et les moyens retenus sont présentés dans une seconde section. Deux éléments majeurs de cette seconde période de la politique déchets font l'objet des deux sections III et IV. Il s'agit d'une part de la « mise en territoire » du « problème déchets ». Les objectifs contenus dans le texte de 1992 sont relativement souples, ils doivent faire l'objet d'une interprétation au niveau local, dans le cadre d'une démarche de planification départementale produit d'une concertation multi-acteurs. Enfin, la nécessité de l'intégration de la population comme maillon indispensable à la mise en œuvre de la politique déchets nous conduit à mettre en évidence l'émergence d'un public-cible à faces multiples : les Français sont sollicités en tant que producteurs-trieurs de déchets, qu'usagers de services publics locaux, et que riverains des installations de traitement.

¹ « Les problèmes de l'environnement tendent de plus en plus à se différencier en plusieurs catégories :

- Des problèmes classiques, désormais bien identifiés, où il s'agira essentiellement de rattraper un retard accumulé et de situer la France à un niveau d'équipement convenable (exemple : l'assainissement, le bruit, les déchets ménagers...) ;
- Des risques nouveaux, encore mal évalués, liés à l'évolution des produits et des techniques, et qu'il faudra essayer d'anticiper (exemple : les biotechnologies)
- Des risques majeurs ou globaux qui mettent potentiellement en jeu la sécurité et la survie de l'espèce ou de groupes de populations importants (exemple : les CFC, de réchauffement climatique, le nucléaire, la diversité des espèces) ;
- Des risques « sociaux », liés essentiellement à des conflits de valeur ou à l'évolution imprévisible du public (exemples : la chasse, le stockage des déchets) ;
- Enfin, des problèmes divers mettant en jeu des choix économiques ou de société : la protection des paysages, l'environnement urbain, la qualité des produits ou la coopération internationale. » (PNE, 1990 : 31).

Section I. Les déchets « en crise » : un problème avant tout social

Au tournant des décennies 1980 et 1990, la politique déchets présente des symptômes de crise. Ce constat partagé au sein des *policy communities* (Galès & Thatcher, 1995) intéressées conduit à définir la question des déchets en termes de crise et d'urgence. La menace d'une pénurie des capacités de traitement confère un « *caractère pressant à la formulation d'une réponse publique* » (Rumpala, 1999a). D'autre part, la « *crise de confiance* » évoquée par les responsables publics est sous-tendue par une crise de légitimité des autorités publiques qui voient leur marge d'action se rétrécir (Rumpala, 1999a), notamment concernant les décisions relatives à l'implantation des unités de traitement. Pour G. Slosse cette situation de crise qui prend naissance avec les mesures de décentralisation (Slosse, 1995 : 9) se manifeste à travers les difficultés d'application au niveau local des mesures et règles édictées au niveau national. Quelle qu'en soit l'origine, le constat de crise est unanime, au sein des réseaux de la politique déchets comme pour les analystes.

Ce qui a changé par rapport à la « première période », c'est l'élargissement de l'espace de débat du problème : jusqu'alors objet d'intérêt des seules sphères spécialistes -politiques, administratives et professionnelles-, les déchets colonisent la sphère publique, à la suite notamment de différents scandales. Cette première section a comme objectif d'exposer des éléments de cette situation de crise, comme autant de facteurs participant de ce phénomène de « publicisation » du « problème déchets ».

1. Les « affaires » des années 1980 : images médiatisées d'une gestion défailante

La succession de plusieurs « affaires » relatives à une gestion défailante des déchets durant la décennie 1980 va contribuer à inscrire les déchets comme objets de débat public. « *Les déchets semblent en effet être progressivement entrés dans la liste des objets médiatiques propres à susciter une intensité dramatique suffisante pour être rentables du point de vue commercial.* » (Rumpala, 1999a : 69). Les « affaires » dénoncées portent généralement sur des catégories de déchets particulières -en l'occurrence les déchets industriels- et des pratiques considérées comme immorales telles que les transferts transfrontaliers. Mais progressivement la qualification de la situation en termes « de crise » va s'étendre aux déchets ménagers jusqu'alors relativement épargnés en raison de leur apparente banalité. La toxicité et la nocivité des déchets commencent à être prises en compte ; on reconnaît que les déchets ménagers peuvent engendrer autant de pollution que les déchets industriels (Rumpala, 1999a : 101).

Les événements à l'origine de la médiatisation sont généralement liés à la circulation, parfois clandestine, des déchets. L'année 1988 a été marquée par l'affaire du « cargo Zanolibia »¹. Si la France ne semble pas directement concernée par ces pratiques en tant qu'exportatrice, l'actualité de

¹ Un contrat entre les Etats Unis et la Guinée Bissau prévoyait le stockage de déchets dangereux en provenance des Etats Unis sur le territoire guinéen en contrepartie d'un revenu d'un montant supérieur au produit national brut du pays. En effet, le transit des déchets des pays riches vers les plus pauvres s'explique par des coûts beaucoup plus avantageux pour les sociétés émettrices tout en représentant un apport financier intéressant pour les pays receveurs.

cette année 1988 a révélé d'autres « affaires », notamment celle de transits de déchets ménagers entre des pays du Nord de l'Europe et des régions du Nord de la France¹, nourrissant l'image d'une France poubelle de l'Europe en général et de l'Allemagne en particulier. Mais l'affaire emblématique d'une gestion frauduleuse et nocive des déchets, c'est sans conteste « Montchanin », où ont été stockés illégalement des matières dangereuses dont des fûts de dioxine en provenance de Seveso².

L'émotion suscitée par les transferts internationaux de déchets a conduit le législateur français à réglementer ces pratiques, avec le vote de la loi du 30 décembre 1988³. Le gouvernement est alors tenu de rendre le droit français conforme à une directive européenne relative à la surveillance et au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté Européenne⁴. La nécessité de réglementer « *toutes les importations* » s'impose afin de combattre un « *sentiment de déresponsabilisation* »⁵ qui se manifeste par le refus des Français d'accepter leurs propres déchets. Avec l'instauration de règles sur les transferts entre pays c'est une entreprise de « marquage territorial », c'est à dire de désignation de la provenance des déchets dans le but d'en légitimer les conditions d'élimination, qui prend ainsi forme⁶. D'autre part, pour les responsables gouvernementaux, ces échanges de déchets font désordre dans le contexte de la construction européenne. B. Lalonde, lors de la présentation du projet de loi au Sénat, fait état de « *sentiments anti-européens très préoccupants* »⁷, provoqués par certains mouvements transfrontaliers.

Le durcissement des règles relatives aux transferts internationaux ne parviendra pourtant pas à résorber l'image dégradée de la gestion des déchets. Les débats parlementaires préparatoires au vote de la loi de 1992 témoignent de l'importance de ces « affaires » dans la constitution d'*histoires causales* du problème déchets. Pour les parlementaires le blocage social dont souffre la politique déchets doit pour une large part être attribué aux scandales d'une époque jugée révolue mais qui représentent un « *obstacle important à la mise en œuvre d'une politique nouvelle* » (Destot, 1992 : 7). L'affaire Montchanin est omniprésente lors des débats préalables au vote de la

¹ Avant 1992, l'importation de déchets ménagers s'élevait à 700 000-1 000 000 de tonnes, en grande majorité en provenance de la République Fédérale d'Allemagne (Pelchat, 1993 : 19).

² Le journaliste F. Nicolino a consacré un chapitre de son ouvrage *Le tour de France d'un écologiste* à Montchanin, « *La ville où règnent les ordures* » (Nicolino, 1993 : 226-238).

³ Au cours des discussions préalables au vote de cette loi, il est fait à plusieurs reprises référence à des événements, largement médiatisés, présentés par les parlementaires comme responsables de la construction d'une image négative de la gestion des déchets -notamment des déchets industriels ou dangereux. « *La question de la gestion des déchets, et plus particulièrement le problème des transferts transfrontaliers des déchets toxiques, a été à plusieurs reprises l'objet, depuis le début de cette année, de l'attention des médias et de l'opinion publique. Les révélations concernant les exportations clandestines de déchets toxiques vers le tiers monde et l'importation dans le Nord de la France d'importantes quantités de déchets ménagers en provenance de pays européens voisins ont souligné les difficultés croissantes rencontrées dans le processus d'élimination des déchets.* » (Bachy, 1988 : 4).

⁴ Directive n° 84-631 du 6 décembre 1984, complétée par une directive en date du 12 juin 1986, dont les mesures sont à prendre par chaque Etat membre avant le 1^{er} janvier 1987. Elle prévoit notamment une information des autorités compétentes des Etats concernés, la possibilité de refuser ou d'émettre des conditions à l'importation, ainsi que l'obligation de prouver l'accord de l'Etat destinataire.

⁵ B. Lalonde, Secrétaire d'état auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement, JO débats Sénat, séance du 12 décembre 1988, p. 2649.

⁶ Ce souci de « marquage territorial » peut être rapproché, à une échelle infra-nationale, du « principe de proximité » (voir *supra* section IV. 3.).

⁷ B. Lalonde, Secrétaire d'état auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement, JO débats Sénat, séance du 12 décembre 1988, p. 2648.

loi de 1992. L'accident de Seveso, ou encore le cargo Zanolbia font également partie des cas cités comme étant à l'origine de la construction d'une opinion publique hostile à tout ce qui se rapporte aux déchets. Les médias sont ainsi implicitement désignés comme les responsables d'une vision erronée de l'opinion publique à l'égard du « problème déchets ». *A posteriori*, la « question des affaires de transferts transfrontaliers » sera associée à une « demande sociale pour une gestion modernisée des déchets » (Dron, 1997 : 11) et considérée comme un facteur déterminant ayant motivé le texte et le vote de la loi de 1992.

C'est dans ce contexte qui voit se multiplier les scandales que les déchets colonisent l'espace public, par le biais d'un relais médiatique important. Jusqu'alors débattue au sein des seules arènes politico-administratives, la gestion des déchets devient objet d'attention au sein de la sphère publique. « *Le travail de transformation d'un problème technique en une demande sociale exprimée sur la gestion des déchets va s'effectuer en réaction à l'appareil institutionnel et juridique mis en place* » (Slosse, 1995 : 73).

Pour préciser ce que nous entendons par « mise en public » du problème déchet nous pouvons nous appuyer sur la notion « *d'espace public médiatique* » proposée par G. Massardier. S'inscrivant dans la suite des travaux de J. Habermas, celui-ci souligne le « *rôle grandissant des espaces publics comme lieux d'échange et de controverse sur la définition des problèmes publics et des modes de régulation* » (Massardier, 2003 : 78). Contrairement aux situations dans lesquelles la définition du problème fait l'objet d'un monopole par l'Etat, s'opère un phénomène de dé-hiérarchisation et de redistribution de la « parole légitime », ce qui conduit à une certaine mise en concurrence des différentes représentations du problème en question. Loin de surestimer cet effet de dé-hiérarchisation de la parole et des représentations, il convient d'admettre que la mise en visibilité du « problème déchets » est un nouveau donné de la politique déchets. C'est en effet dans ce contexte que la dimension discursive va prendre une importance cruciale : la construction d'une image de la politique déchet devient un centre de préoccupation pour les acteurs publics. Produire un discours sur l'action devient un enjeu prioritaire de la politique déchets. Ce qui rejoint les mécanismes propres aux « *espaces publics médiatiques* » décrits par G. Massardier dont l'enjeu est « *la concurrence dans l'accès à l'espace public, et la nécessité de maîtrise des techniques de l'information et de la communication* » (Massardier, 2003 : 78).

C'est ainsi que les acteurs publics, faisant le constat d'une crise de leur légitimité -exprimée par le terme « crise de confiance »-, vont s'atteler à un travail de mise en discours, insistant notamment sur l'urgence et la nécessité d'une intervention publique renouvelée qui se démarque des « erreurs du passé ».

2. La menace d'une pénurie comme justification de l'intervention publique

Alors que le problème déchets était associé durant les années 1970 à la mise en œuvre d'un système de collecte et à l'équipement du territoire français en installations d'élimination, cette seconde période va voir s'opérer un « *déplacement de la problématique de la collecte vers le traitement* » (Rumpala, 1999a : 63). Le système en place tend à devenir caduque en raison d'une part de l'accroissement des volumes à traiter -220 kg par habitant et par an en 1960, 360 kg en

1990 (Bockel, 1991)-, d'autre part de l'évolution de la composition (utilisation de matériaux composites, d'éléments toxiques) qui rend le traitement plus complexe.

Le problème tel qu'il se présente à l'aube des années 1990 est celui de l'impossibilité de voir se « boucler » le cycle des déchets, en raison des difficultés d'implanter des exutoires. Si l'ensemble du processus s'organise avec la canalisation des différents matériaux dans des filières spécifiques, la production de normes limitant les impacts sur l'environnement, le dernier maillon, celui de l'élimination, se heurte à des blocages d'origine sociale. L'implantation locale d'équipements d'élimination est en effet systématiquement génératrice de conflits qui dans le meilleur des cas retarde, bien souvent annule les projets de nouveaux équipements. L'ensemble de l'action publique souffre d'une image dégradée, que les décideurs politiques vont s'évertuer à redorer.

Au sein du système politico-administratif, le constat d'une pénurie des capacités de traitement tend à prendre un caractère alarmant. Plusieurs documents et rapports produits au tout début des années 1990 soulèvent le problème de la saturation des équipements et qualifient la situation d'urgente. Le *Plan national pour l'environnement* fait le constat d'une insuffisance qualitative et quantitative en matière d'équipements de traitement de déchets¹. L'augmentation des flux de déchets ménagers, l'insuffisance de valorisation, le nombre de décharges brutes, le niveau élevé des importations, l'inexistence de stockages souterrains pour les déchets toxiques, la pénurie de sites de traitement et de stockage², notamment en Ile de France... sont les défaillances constatées dès la fin des années 1980. JM. Blockel, auteur d'un rapport d'information pour l'Assemblée Nationale paru en 1991³, document préparatoire majeur de la loi de 1992, partage le constat d'une situation satisfaisante du point de vue de la collecte, mais évoque de graves lacunes quant à l'effort de recyclage, à la valorisation qui reste insuffisante, à la persistance de décharges brutes et autres « points noirs ». Mais le point d'achoppement est éminemment de nature sociale ; les déchets jusqu'alors question technique appelant des solutions de nature technique équitable sur l'ensemble du territoire, deviennent « enjeu de société »⁴.

C'est au cours de la décennie 1980 que les conflits déclenchés lors des projets d'implantation d'équipements -quelle que soit la nature des déchets- se multiplient et deviennent systématiques. Jusqu'alors épisodiques et considérés comme un problème à la marge, ces contestations deviennent au tournant 1990 une donnée centrale de la politique déchets dans la mesure où elles rendent

¹ « Même si la majorité des communes sont aujourd'hui équipées pour collecter et traiter les déchets, seule une faible proportion des 80 millions de tonnes de déchets urbains et industriels produits chaque année reçoit un traitement satisfaisant. 70 % des résidus urbains finissent dans des décharges ; 25 000 sont dites « sauvages » et 6000 ne répondent pas aux normes. Moins de la moitié des déchets industriels toxiques sont traités dans des centres collectifs modernes. Le recyclage et la récupération atteignent des taux inférieurs à ceux des pays voisins (34 % pour le verre contre 50 % en RFA, 3 % pour le papier journal et 1 % pour les matières plastiques PVC). Cela risque de poser des problèmes croissants, compte tenu de la difficulté à faire accepter aux populations les installations de stockage ou de traitement contrôlées. Des solutions satisfaisantes pour le traitement et le stockage des déchets hospitaliers, les boues d'épuration et les déchets nucléaires restent à trouver. » (PNE, 1990 : 17).

² La saturation de nombreux sites impose l'ouverture d'ici à 2015 de quinze nouveaux sites de 200 000 tonnes. (M. Destot, rapporteur, JO débats Assemblée nationale, séance du 2 juin 1992, p. 1772)

³ J.M. Blockel, député socialiste, a présidé la « mission d'information sur le traitement, le recyclage et la valorisation des déchets créée en 1990 au sein de la Commission de la production et des échanges.

⁴ La phrase introductive du rapport est la suivante : « La gestion des déchets est devenue un réel enjeu de société, caractéristique des pays développés. Nous produisons de plus en plus de déchets (en France : 200 kg d'ordures ménagères par habitant en 1960, 360 kg en 1990) et nous assumons mal la gestion des déchets. Pire, on assiste au développement d'une véritable cristallisation négative de la part de l'opinion » (Bockel, 1991 : 9).

difficile voire impossible la réalisation d'exutoires et engendrent une situation de pénurie des capacités de traitement. L'ouverture de nouvelles installations est nécessaire et urgente mais... très compromise en raison du rejet des populations¹.

On assiste au tournant 1990 à une focalisation sur la thématique de la pénurie qui devient un *point de passage obligé* (Callon, 1986) dans le processus de définition du problème (Rumpala, 1999a : 63). Un travail d'inventaire et d'évaluation des besoins permet de caractériser et d'illustrer la situation de pénurie concernant les sites de traitement et de stockage. Au moment de la remise à l'agenda au tournant 1990 la lutte contre les inégalités territoriales face au service d'élimination des ordures, préoccupation centrale lors de la première phase de la politique déchets, est toujours présente mais sous une forme différente. La répartition des équipements de traitement sur le territoire national fait apparaître de forts déséquilibres entre le Nord et le Sud : sur douze décharges de classe I, une seule est située au sud de la Loire. Cette répartition déséquilibrée des équipements, objet de préoccupation pour les décideurs politiques, entre également dans l'argumentation justifiant une intervention publique.

C'est un travail de sélection des enjeux qui s'opère : tout en se polarisant sur la question du traitement, on se détourne de celle de la production croissante. La menace d'une pénurie des capacités de traitement ne conduit pas à une remise en cause de l'augmentation de la production, qui elle-même induirait une remise en cause d'un système économique dominant reposant sur une croissance de la production et de la consommation. En attribuant le problème déchets à un déficit de traitement on évite la remise en cause du *référentiel global* qui structure la société de consommation. « *Les faits qui vont structurer la problématisation subissent une sélection : le problème n'est pas l'évolution du système production-consommation, dont dépend en fait la quantité et la nature des déchets produits, mais la capacité de réponse conjointe que peuvent trouver le système économique et le système politico-administratif pour adapter les dispositifs de traitement* » (Rumpala, 1999a : 64).

Une telle structuration du problème expliquera en partie l'échec des objectifs de réduction à la source inscrits dans la loi de 1992 (voir *supra* chapitre 3). La pénurie annoncée est un élément majeur de l'entreprise de justification de l'urgence de l'action publique. Le projet de la Loi de 1992 a d'ailleurs fait l'objet d'une procédure de déclaration d'urgence à l'Assemblée Nationale.

3. La restauration de la confiance, condition de l'acceptation de la politique déchets

Alors que se précise la menace d'une pénurie de capacité de traitement, la formation d'une opinion publique sensible et méfiante représente un risque majeur pour les responsables politiques. Au sein de la sphère politico-administrative, la construction de la causalité des conflits se cristallise autour l'explication suivante : c'est par ignorance et par égoïsme que les populations réagissent avec hostilité, tandis que l'information s'impose comme solution au problème de confiance. Les parlementaires attribuent ces réactions émotionnelles à un déficit d'information et de

¹ « *Au delà de ces insuffisances [évoquées précédemment], la situation actuelle se caractérise par une forme de blocage exprimé en particulier par un rejet de la part de l'opinion et un sentiment de méfiance ; ce blocage rend très difficile l'implantation de nouvelles installations* » (Destot, 1992 : 7).

communication qu'il s'agit de combler. « *Les difficultés rencontrées aujourd'hui pour le stockage des déchets ménagers ou industriels sont en effet souvent la conséquence inévitable d'une information et d'un effort de communication insuffisants.* » (Hugo, 1988 : 17). L'information est alors conçue comme un moyen de restaurer la confiance « *dans un domaine où les rumeurs sont extrêmement nombreuses* »¹ et où « *les fantasmes collectifs naissent trop souvent d'une absence totale d'information* »². L'effort de communication doit être entrepris dès le plus jeune âge, auprès des enfants qui ont « *besoin de voir démythifier l'industrie, les pollutions industrielles et le déchet industriel.* »³.

L'expression « *crise de confiance* » est largement utilisée par les acteurs politiques pour qualifier la situation⁴. Le « *rétablissement d'un climat de confiance* » s'avère nécessaire pour parvenir au double objectif -environnemental et économique- de la politique déchets : « *une meilleure protection de l'environnement* » et « *la mise en place d'une véritable filière industrielle* » (Destot, 1992 : 8). Aussi le caractère social du problème tend à devenir prédominant car il conditionne la mise en œuvre technique de la politique. Le problème déchets jusqu'alors défini dans le « *cadre d'un ajustement entre considérations environnementales et techniques* » va ainsi rentrer dans « *une problématisation où les aspects sociaux jouent un rôle majeur* » (Rumpala, 1999a). On se trouve dans le cas d'une *appréhension inversée du risque* (Roqueplo, 1996 ; Rumpala, 2002), où les contestations des populations attirent davantage l'attention des décideurs politiques et administratifs que les enjeux environnementaux. La phrase introductive du rapport de M. Destot est à ce titre révélatrice de la mesure du problème dans les cercles politico-administratifs : « *(...) il ne s'agit pas tant d'une question technique –les solutions existent- que d'un problème politique, financier, médiatique et culturel* » (Destot, 1992 : 8).

Si la « *crise de confiance* » envers la politique déchet devient très préoccupante pour les décideurs, elle ne se double pas pour autant d'une remise en cause des techniques utilisées. Elle est attribuée à un manque de connaissance des populations qui ne font pas la différence entre les « *erreurs du passé* » et les équipements nouveaux qui dès lors qu'ils respectent les normes en vigueur, ne présentent pas de risque pour la santé et l'environnement. Or, du point de vue de l'appréhension du risque, un décalage grandissant se forme entre les *policy makers* persuadés de l'innocuité des techniques et une opinion publique méfiante. La question du risque est absente des discours institutionnels, seul le traitement des déchets nucléaires fait l'objet d'un rattachement à l'incertitude. La mise en visibilité de l'incertitude est d'ailleurs dans le cas des déchets nucléaire un mode d'action publique : le décideur joue d'un *pouvoir d'indécision* pour rétablir sa légitimité d'intervention sur la question⁵.

Dans le cas des déchets ménagers et industriels, les responsables politico-administratifs affichent au contraire une croyance dans la totale fiabilité des technologies disponibles et des systèmes de

¹ B. Lalonde, secrétaire d'Etat, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 23 novembre 1988, p. 2680.

² R. Grimaldi, JO débats Sénat, séance du 12 décembre 1988, p. 2651.

³ M. Destot, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 2 juin 1992, p. 1773.

⁴ « *Il faut dégager la gestion des déchets de la vision négative dont elle souffre et établir un climat de confiance (...)* » (Bockel, 1991 : 13).

⁵ La loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs consiste justement à ne pas trancher en faveur d'une solution définitive mais à « *définir et organiser un programme de recherche, établir un calendrier, et renvoyer la prise de décision à plus tard.* ». Ce texte, plus qu'une *non-décision* signalant l'impuissance du politique, est une « *prise d'indécision à même de rendre crédible et légitime l'exercice d'un pouvoir politique sur le traitement de ce problème.* » (Barthe, 2006 : 126).

surveillance. Les réactions d'hostilité sont attribuées à la subsistance de « *points noirs* » -terme utilisé pour désigner les équipements hors normes, notamment les décharges. Aussi la résorption de ces « *points noirs* » est avancée sinon comme une solution au problème de l'acceptation, du moins comme une condition incontournable. C'est dans ce souci de restaurer la confiance que durant la décennie 1990 l'accent sera mis, notamment par les services de l'Etat déconcentrés, sur la résorption des décharges brutes. La réalisation d'« *installations propres* » est présentée tantôt comme un préalable qui permettra l'adhésion des populations à la politique déchets, tantôt comme une finalité, qui sera rendue possible grâce à la fin des antagonismes. La « *modernisation* » de la gestion des déchets nécessite l'adhésion des populations et la mise en confiance envers la sphère spécialiste, le *système expert* (Giddens, 1990) de la gestion des déchets.

La difficulté d'ouverture de nouvelles installations conduit à l'utilisation prolongée d'équipements moins respectueux de l'environnement. Aussi, il s'agit de « *se débarrasser de cette image si négative qui paralyse les initiatives et empêche souvent, en fait, la bonne préservation du patrimoine écologique.* »¹. A travers ces considérations quant à l'attitude du public, il s'agit pour le décideur politique, tout en disqualifiant les réactions d'opposition en soulignant leur contradiction avec la protection de l'environnement, de rattacher son action à un référentiel environnemental et de se présenter comme l'unique porteur de préoccupations environnementales. Car l'irrationalité du public se double d'une mauvaise appréciation des enjeux environnementaux. D'autre part, les réactions d'hostilité des populations sont présentées comme étant contradictoires avec une aspiration à un mode de vie qui est générateur de déchets. L'accroissement de la conscience écologique de la population française et le « *refus des installations nécessaires à l'élimination des déchets générés par nos modes de vie* » sont présentés comme un « *paradoxe* » ou une « *contradiction* ». « *Il se crée alors une situation où coexistent la volonté de voir disparaître ces déchets abhorrés et exécrés avec très souvent le refus des moyens ou des coûts permettant cette disparition* » (Pelchat, 1993 : 10).

Assurer le traitement des déchets devient l'enjeu central de cette seconde phase de la politique déchets. La condition principale pour y parvenir est de surmonter l'hostilité des populations à l'égard des équipements, ce qui confère une dimension éminemment sociale au problème déchets, jusqu'alors appréhendé en termes exclusivement techniques. La préoccupation principale des acteurs politiques et administratifs réside dans l'inversement d'une image globale détériorée de la politique déchets. Il s'agit de marquer une distance entre des pratiques passées et une gestion renouvelée des déchets, et pour cela de contrer l'« *inertie des choix antérieurs dans la constitution d'un rapport à la politique* » (Marié, 1999 : 452) par les administrés. Or, la construction d'un regard neuf semble pour le moins ambitieuse, si l'on considère que les politiques sont justement perçues à travers le prisme d'une opinion préalable constituée sur la base d'expériences localisées, entre autres d'opposition à un projet, qui jouent comme autant de « *filtres cognitifs* » (Marié, 1999 : 457).

Nous verrons ultérieurement plus en détails que cette entreprise de construction de confiance d'articule dans le cadre de la construction d'une figure multiforme du public des déchets et qu'elle est traduite en termes d'*outputs* par une institutionnalisation de l'information (partie III). Il s'agit maintenant de poursuivre l'analyse de l'évolution de la politique déchets au cours de cette

¹ J.Y. Le Déaut, Président de l'OPECST, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 2 juin 1992, p. 1775.

« deuxième période » à travers le contexte puis le contenu de la réforme engagée au tournant 1990 qui donnera lieu au vote de la loi de 1992.

Section II. Reconfiguration des réseaux d'acteurs et affirmation du référentiel économique

A partir de la deuxième moitié de la décennie 1980, la politique déchets s'affiche comme une réponse à un double objectif -environnemental et économique- en visant « *une meilleure protection de l'environnement* » ainsi que « *la mise en place d'une véritable filière industrielle* » (Destot, 1992 : 8). La réforme de la politique déchets prend corps en 1992 avec deux textes majeurs : il s'agit du « décret *Eco-Emballages* » qui encadre un système de prise en charge des circuits de recyclage par les industriels, puis du vote de la seconde loi-cadre qui modifie celle de 1975 et donne les orientations de la politique à échéance de dix ans.

Après avoir posé les nouveaux contours du « problème déchets », qui fait l'objet d'une « mise en public » sur fond de crise, nous focalisons ici notre regard sur le processus de *policy making* du point de vue des acteurs formant des *espaces de discussions* ou *arènes* (Jobert, 1995) au sein desquelles s'opèrent les négociations qui détermineront la production réglementaire et législative. Dans la suite de la première période identifiée, la structuration du « problème déchets » évolue dans le sens d'une intégration renforcée des enjeux économiques. C'est dans le cadre d'un élargissement de l'espace de définition du problème, notamment aux acteurs économiques, et dans un souci de mise en cohérence avec le contexte européen (cette fois dans un souci de rattrapage et non plus d'anticipation) que s'opère cette évolution.

1. Les déchets d'emballage et l'action proactive des industriels

Au tournant 1990 la prise en charge de la question des emballages ménagers devient un enjeu essentiel de la politique déchets. Entre 1960 et 1990, la production d'emballages ménagers a augmenté de 236 %. Alors que les emballages ne représentaient que 16.5 % du poids des matières mises au rebut par les ménages, ils représentaient 33.5 % en 1990 (Defeuilley & Godard, 1998 : 189). Les raisons de cette nouvelle préoccupation résident -au delà de l'accroissement des volumes produits et de la complexification des matériaux- dans l'influence qu'a eu à cette période la réorganisation de la politique allemande en matière de déchets ménagers (Defeuilley *et al.*, 1997). Le gouvernement fédéral allemand a opté pour une politique contraignante en imposant la valorisation par recyclage, ce qui va représenter une entrave pour certaines entreprises françaises exportatrices dans ce pays. Au delà des échanges marchands entre ces deux pays, les choix allemands ont été déterminants car ils ont influé sur l'élaboration de la politique communautaire qui va fixer des objectifs de valorisation. En effet, la directive européenne du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballage fixera l'échéance du 30 juin 2001 aux états membres pour qu'ils valorisent 50 à 65 % (en poids) des déchets de tous les emballages industriels, et qu'ils recyclent 25 à 45 % des déchets d'emballages (ménagers et industriels) avec un minimum

de 15 % par matériau. Or, les autorités publiques françaises, en écho aux propositions des acteurs industriels, vont à l'aube des années 1990 œuvrer dans le sens d'une « *constitution d'un cadre harmonisé en évitant les tentations protectionnistes* » (Rumpala, 1999a), c'est à dire en intégrant ce qui s'annonçait comme la norme européenne.

En France, à travers la question des emballages, les acteurs du monde industriel apportent une large contribution dans la redéfinition du problème déchets, dans le cadre du travail de préparation des textes réglementaires. Les rapports « Riboud » (président de BSN) et « Beffa » (président de Saint Gobain) sur les déchets d'emballage ménagers, sont réalisés à la demande du gouvernement et seront pris en compte par celui-ci. Les deux rapports admettent une responsabilité des industriels dans la production des déchets d'emballage et proposent un engagement financier des industriels pour la valorisation des emballages. Les industriels ont ainsi opté pour une stratégie préventive¹, afin de devancer un éventuel durcissement de la législation qui entraînerait une augmentation des coûts de production. Il s'agit pour les industriels de progresser dans l'expérimentation et la connaissance du recyclage (aspect scientifique) et d'en évaluer la rentabilité (aspect économique) pour devenir des partenaires quasi irremplaçables, au vu de leurs connaissances, du processus de décision qui fixera les normes d'environnement à venir (aspect politique), tout en gagnant un bénéfice symbolique en se présentant comme défenseurs de l'environnement. Les industriels français de l'emballage, suivant l'exemple européen², adoptent donc une démarche proactive afin de ne pas subir une législation trop contraignante. L'argument qu'ils avancent porte sur le maintien de la concurrence des entreprises françaises sur le marché international, invoqué au titre de l'intérêt national.

« Une des caractéristiques importantes de ce dispositif a été le processus de consultation et de négociation préalables qui a présidé à sa naissance : il s'agit, pour l'essentiel, d'une organisation conçue par les industriels concernés (rapports Riboud et Beffa), dans une démarche « volontaire », visant à enrayer la mise en œuvre d'autres solutions jugées par eux moins favorablement. La délégation par les pouvoirs publics aux industriels du soin d'élaborer l'une des pièces importantes du nouveau régime public de gestion des déchets a eu une contrepartie : se sont trouvées gommées des dispositions qui, bien que répondant à l'intérêt de la collectivité, entrent en contradiction avec les intérêts communs des industriels concernés ou remettant en cause les bases de la formation d'un accord entre eux. » (Defeuilley & Godard, 1998 : 202).

Les revendications et propositions des industriels seront prises en compte par les pouvoirs publics avec la mise en place du dispositif *Eco Emballage*, prévu par décret en avril 1992³. Ce décret prévoit à partir de 1993 trois choix pour la destination des emballages : soit une gestion directe par les producteurs (avec la mise en place de systèmes de réception), soit l'établissement d'un système

¹ « *The French industrial fillers advocated free choice in material, a reasonable level of recycling, and did not want technological choice to be imposed. Furthermore, French packers did not want to pay as much as German industries for the packaging waste management system. Therefore the French packaging industry was urged to organize itself in order to show its own interest to the public authorities and the European Union.* » (Buclet et al., 2000 : 93).

² Les industriels français sont représentés au sein d'organismes européens. L'association ERRA -*European Recovery and Recycling Association*- qui voit le jour en mars 1990 à Bruxelles à l'initiative d'une vingtaine de grandes entreprises, est dirigée par J. Gandois, alors directeur de Péchiney.

³ Décret n°92-377 du 1^{er} avril 1992 portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n°75-633 du 16 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

de consignment, soit la participation financière à un organisme agréé chargé de financer les systèmes de collectes sélectives mises en place par les collectivités¹. La majorité des producteurs opteront pour cette troisième solution. L'organisme *Eco Emballage*, qui regroupe les industriels producteurs et distributeurs d'emballages² ménagers, fait l'objet d'un agrément³ qu'il a reçu pour la première fois en novembre 1992, par lequel les autorités reconnaissent sa vocation à recevoir la participation financière correspondant aux emballages mis sur le marché. La contribution, dans un premier temps indifférenciée, sera à partir de 1996 à l'occasion de la reconduite de l'agrément, calculée en fonction de la nature du matériau. L'organisme, qui peut être « *considéré comme le résultat d'un accord volontaire* » fait ainsi « *figure originale dans la politique française de protection de l'environnement* » (Defeuilley & Godard, 1998 : 190). L'objectif fixé par le décret est de parvenir à la valorisation à hauteur de 75% des déchets d'emballages ménagers d'ici 2002.

L'affirmation de la valorisation des déchets d'emballage va conduire à la généralisation des systèmes de collecte sélective mis en place par les collectivités avec l'appui financier et logistique (notamment en matière de sensibilisation au tri) des milieux producteurs via *Eco-Emballage* ou d'institutions comme l'ADEME. Ces pratiques jusqu'alors éparses et expérimentales, vont dorénavant faire l'objet d'une prise en charge institutionnelle.

2. La nécessité de conformité avec la réglementation européenne

Au-delà de la question des emballages, s'opère au niveau communautaire un tournant décisif à la fin des années 1980-début 1990 en matière de production normative qui s'est considérablement accrue -avec la multiplication de mesures spécifiques concernant des déchets particuliers et l'imposition de normes pour l'élimination- et a « *commencé à couvrir ainsi les aspects majeurs de la gestion des déchets* » (De Sadeleer, 1995). Cette évolution s'est matérialisée par une seconde directive-cadre modifiant celle de 1975, promulguée le 18 mars 1991. Cette directive accentue davantage la prévention, et instaure une hiérarchisation entre ses objectifs (en premier lieu : réduction de la production et de la nocivité par technologies propres, recours aux techniques de production et d'élimination des déchets destinées à valorisation, en deuxième lieu : valorisation par recyclage réemploi ou utilisation comme source d'énergie). Les conditions de la planification et des mécanismes d'autorisation et de surveillance des installations recevant des déchets sont également précisées dans ce texte.

Si en 1975 la politique française était plutôt novatrice avec des mesures fortes d'encadrement de la gestion des déchets, et se positionnait en anticipation des dispositions européennes (voir *infra*), elle

¹ Les accords entre *Eco-Emballage* et les collectivités locales prennent la forme de contrats (généralement d'une durée de dix années) selon lesquels l'organisme s'engage à reprendre les matériaux collectés à un prix minimum, moyennant quoi les collectivités suivent les prescriptions techniques et organisationnelles permettant la reprise des matériaux dans le cadre de filières dédiées.

² *Eco-Emballage* est une « *société privée dont le capital est détenu majoritairement par les conditionneurs et, de façon minoritaire, par les distributeurs et les filières de matériaux (les producteurs de matériaux)* » (Defeuilley & Godard, 1998 :192).

³ Délivré par décision conjointe des ministères chargés de l'environnement, de l'économie, de l'industrie, de l'agriculture et des collectivités locales, pour une durée maximale de six ans renouvelables.

souffre en 1991 de retards à combler pour être en conformité avec la nouvelle directive, et agit alors en application de la réglementation européenne. Les autorités compétences françaises ont choisi de transcrire cette directive par le biais d'une nouvelle loi (et non par des décrets comme cela aurait pu être le cas étant donné qu'il existait déjà une loi). Un responsable du SDPD du ministère de l'Environnement de l'époque explique ce choix par le contenu-même de la directive qui imposait des orientations majeures telles que l'élaboration de plans d'élimination et une meilleure information du public, mais surtout par la nécessité de prendre en compte des évolutions propres au contexte français : des avancées technologiques et scientifiques, ainsi qu'une plus grande conscience écologique de la population¹.

Les objectifs fixés par la directive européenne représentent une « *occasion* » à saisir pour la « *discussion d'un projet global sur la gestion des déchets* » (Bockel, 1991). Si la nécessité de mise en conformité avec la réglementation européenne a pressé le travail législatif, des facteurs internes sont déterminants quant à la nature du cadre législatif retenu. Dans les discours, le souhait d'une « politique d'ensemble » ou « politique globale » -qui englobe toutes les catégories de déchets à tous les stades de production- devient omniprésent. Il s'agit de remédier à un certain « *déficit de rationalité* » (Rumpala, 1999a) dû au caractère fragmentaire du dispositif de gestion des déchets et à la relative incapacité de régulation de l'Etat. Au delà du consensus autour d'une politique globale et cohérente, l'organisation d'un cadre globalisant se présente comme l'occasion de renforcer la dimension économique du problème, par le biais notamment de la création de « filières industrielles » propres à chaque catégorie de déchets. « *La mise en place d'une véritable filière industrielle* » (Bockel, 1991) s'affirme comme un *passage obligé* de la réorientation de la politique.

3. Apparition de nouveaux acteurs et élargissement des arènes de négociation au profit des intérêts économiques

L'émergence de la question des déchets dans l'espace public va s'accompagner d'un élargissement de *l'espace de discussion* qui était jusqu'alors restreint aux acteurs politiques et administratifs. A partir de 1990, « *le travail de description de la situation s'avère collectif* » (Rumpala, 1999a : 62) et s'opère au sein de réseaux élargis. La distinction que propose B. Jobert (1995) entre les notions d'*arènes* de politiques publiques -comme « *espaces de négociations* »- et celles de *forums* -« *espaces de débat* »- permet d'illustrer la rupture qui s'opère au cours de cette seconde phase de la politique déchet. Alors que la définition du problème avait jusqu'alors eu lieu au sein d'arènes fermées, elle va progressivement prendre forme au sein d'espaces de discussion élargis -de *forums*- au sein desquels, à partir du partage de ressources intellectuelles, d'expertise et de langages « *se construisent les normes des échanges politiques qui forment la trame de l'action politique* » (Jobert, 1995 : 21).

Si les responsables publics conservent une position centrale au sein des *policy communities*, celles-ci vont s'élargir aux professionnels du secteur, aux acteurs porteurs d'intérêts industriels plus larges -notamment l'industrie de l'emballage-, aux experts techniques et scientifiques, aux porte-parole des collectivités territoriales, tandis que les acteurs associatifs ou militants se trouvent dans une

¹ Entretien avec un ancien responsable de la Sous direction des produits et déchets (SDPD) au Ministère de l'environnement.

« *position plus périphérique* » (Rumpala, 1999a). L'arrivée de B. Lalonde, reconnu pour son souci de concertation, au Ministère de l'environnement en 1988, marque pourtant une entrée des acteurs associatifs dans les arènes de discussion¹.

Les acteurs économiques se structurent au sein de réseaux et d'organismes qui remplissent un double rôle de représentation auprès des autorités publiques et d'expertise. L'organisation de ces intérêts est à rapprocher d'une lecture néo-corporatiste de l'élaboration des politiques publiques². Les professionnels du recyclage se regroupent au sein du Cercle national du recyclage (CNR). Les différents intervenants privés des services environnementaux, parmi lesquels le traitement des déchets, sont représentés par la *Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement* (FNADE) qui compte 280 entreprises privées adhérentes³.

Apparaissent également des organismes hybrides telles que AMORCE⁴, association de collectivités locales et de professionnels des réseaux de chaleur, de la gestion locale de l'énergie et de la gestion des déchets municipaux. « *Lieu d'échange d'expériences et force de proposition* »⁵, cette association intervient sur les aspects techniques, fiscaux, réglementaires et urbanistiques. Les collectivités locales sont quant à elles organisées dans la cadre de multiples associations tels que l'Association des Maires de France (AMF) ou l'Assemblée des Départements de France (ADF).

L'ensemble de ces organisations, interlocutrices privilégiées des instances ministérielles, sont très actives en matière de diffusion de pratiques, de techniques et d'expériences locales, par le biais notamment de colloques et rencontres thématiques qui se multiplient dans les années 1990. Les premières Assises Nationales des Déchets, rencontre annuelle rassemblant les intervenants publics et privés, sont organisées en 1997.

¹ Au niveau national, des associations intègrent certaines arènes de discussion rattachées au Ministère de l'environnement. Cette intégration va se renforcer au cours de la décennie 1990 ; des missions d'expertise ou d'évaluation sont confiées à des organismes associatifs. France Nature Environnement est particulièrement représentée au sein des instances nationales relatives à la question des déchets, de même que les fédérations locales de FNE sont investies aux niveaux départemental et régional (entretien avec un responsable associatif).

² L'approche néo-corporatiste postule que les politiques publiques « *ne sont pas tant la résultante d'un compromis entre groupes concurrents que celui du marchandage entre l'Etat et les porte-paroles des groupes du secteur concerné* ». L'organisation et la reconnaissance de groupes défendant des intérêts est alors un élément déterminant. « *les unités constitutives des intérêts sociaux et des milieux professionnels sont obligatoirement organisés en un nombre limité d'organismes hiérarchiquement régulés, disposant d'un monopole différenciés fonctionnellement, reconnus ou autorisés, si ce n'est créés, par l'Etat* » (Thoenig & Meny, 1989 : 100).

³ La FNADE rassemble sept syndicats dont la plupart représentent des activités liées à la gestion des déchets : le Syndicat national des activités du déchet (SNAD), le Syndicat national des concepteurs et constructeurs des industries du déchet et de l'environnement (SNIDE), le Syndicat national du traitement et de la valorisation des déchets urbains et assimilés (SVDU), la Chambre syndicale nationale des fabricants de matériels de nettoyage, de collecte et de traitement des déchets (FAMAD), le Groupement national des PME du déchet et de l'environnement (GPMED), le Syndicat des professionnels du recyclage en agriculture (SYPREA), l'Union professionnelle des entreprises de dépollution de sites (UPDS). Elle assure une mission de

« - *représentation des adhérents et de leurs syndicats auprès des pouvoirs publics (aux niveaux européen, national, régional et départemental), des autres organismes professionnels et des instances de normalisation française et européenne ; - coordination et de communication et, d'une manière générale, la défense des intérêts des professionnels* ».

⁴ AMORCE regroupe 250 collectivités et 115 professionnels.

⁵ <http://www.amorce.asso.fr>

La ré-orientation de la politique déchets s'opère dans le cadre de cet espace d'interaction entre intérêts constitués autour de ces réseaux d'acteurs publics et privés de la gestion des déchets. L'activité de lobbying des acteurs économiques, convergeant avec le respect de la concurrence à l'échelle européenne ainsi qu'avec l'intensification des préoccupations relatives au taux de chômage, vont contribuer à renforcer l'ancrage économique du problème déchets, amorcé dès les années 1970. On reconnaît une impuissance à infléchir la logique dominante du couple production-consommation qui conduirait à une réduction de la production des déchets. *« Beaucoup de difficultés empêchent une résolution rapide et efficace de ce problème [diminution en amont des volumes de déchets] ne serait-ce que parce que cela suppose une certaine remise en cause de notre mode de développement depuis des décennies. Serait aussi sans doute remise en cause le développement d'un certain nombre de branches industrielles comme celle des emballages où la France tient une place tout à fait importante et qui fournissent un nombre très important d'emplois. Cette considération renvoie à la conviction qu'il ne faut pas faire de l'environnement un absolu et qu'il est aussi nécessaire pour l'homme de vivre dans une nature non polluée que de travailler pour vivre. C'est pour cette raison que je pense qu'il ne sera pas possible de réduire brutalement les déchets par une action en amont. »* (Pelchat, 1993 : 48).

Les débats parlementaires préparatoires au vote de la loi de 1992 confirment ce souci de parvenir à une gestion rationnelle et environnementale des déchets sans remettre en cause le système de production. *« Tel est le vrai défi de notre société : il ne s'agit pas de produire moins, comme certains le disent, mais de produire mieux, de manière plus économe et surtout sans pillage ni gaspillage. (...) Produisons, consommons, mais en pensant à notre planète, à ses ressources, à leur préservation et au meilleur emploi possible de tout ce qui peut être utilisé à partir d'une bonne production (...) il s'agit en définitive de faire entrer dans le coût des emballages une part représentant la charge ultérieure de leur élimination »*¹.

Loin de remettre en cause le système global axé sur la consommation et la croissance, qui sont la source de la production des déchets, la politique déchets va consister à formuler une réponse technique intervenant en bout de chaîne. *« Les faits qui vont structurer la problématisation subissent une sélection : le problème n'est pas l'évolution du système production-consommation, dont dépend en fait la quantité et la nature des déchets produits, mais la capacité de réponse conjointe que peuvent trouver le système économique et le système politico-administratif pour adapter les dispositifs de traitement »*. (Rumpala, 1999a : 64).

Le travail de cristallisation autour d'un référentiel économique n'est pas propre à la politique déchets, il concerne l'ensemble des politiques d'environnement. C'est ce que démontrent les travaux de Y. Rumpala sur le tournant des politiques publiques d'environnement des années 1980-1990 : alors qu'à cette période les préoccupations écologiques prennent une place grandissante les considérations économiques s'avèrent déterminantes quant aux décisions relatives à l'environnement².

¹ R. Gouhier, député (Parti Communiste), JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 2 juin 1992, p. 1784.

² *« La référence à l'environnement dans les questions formulées au sein des policy communities concernées tend à être de plus en plus contrebalancée par les considérations rattachables à la sphère de l'économie (...). Les arguments confrontés dans l'espace de discussion ne bénéficient pas de la même force, et ce sont les dimensions économiques associées à ces problèmes qui tendent à recevoir une attention croissante »* (Rumpala, 1999a).

Section III. Les nouvelles règles de la gestion des déchets

La seconde loi-cadre relative à la gestion des déchets est votée le 13 juillet 1992¹. Ce texte, modifiant la loi de 1975, donne les principales orientations de la politique déchets pour la décennie à venir. Nous avons évoqué les raisons et le contexte qui ont conduit au recadrage de la politique déchets : la situation de « crise », la nécessité d'intégrer les prescriptions européennes, ainsi qu'une affirmation des enjeux économiques. Il s'agit maintenant d'en préciser le contenu, de faire état des changements substantiels apportés par cette seconde loi-cadre, en mettant l'accent sur les instruments d'intervention auxquels le législateur a eu recours.

1. Vue d'ensemble de la loi de 1992 : les principes généraux

L'article 1 de la *Loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* précise les quatre principes sur lesquels doit dorénavant reposer la gestion des déchets.

Les objectifs généraux de la loi de 1992

« Les dispositions de la présente loi ont pour objet :

1° De prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;

2° D'organiser le transport des déchets et de la limiter en distance et en volume ;

3° De valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;

4° D'assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve des règles de confidentialité prévues par la loi, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables »

Ces principes structurants de la politique déchets méritent d'être présentés au regard de l'instrumentation dont ils ont fait l'objet. En effet, tous n'ont pas donné lieu à des mesures permettant leur mise en application. Il s'agit, avant de les étudier plus en détails, de nous doter d'une vue d'ensemble permettant de relativiser l'importance de chacune des mesures de réorientation de la politique déchets.

Le premier objectif, la réduction de la production des déchets, n'est accompagné d'aucune prescription de mise en œuvre, ce qui sera reconnu comme un grand échec² de cette loi (voir chapitre 3). Si la nécessité d'une réduction de la production de déchets est affirmée, aucun moyen n'est engagé pour y parvenir³. La seule mesure qui se rapporte à cet objectif consiste à optimiser le suivi et la quantification de la production des déchets dans le cadre des plans départementaux.

La limitation des transports se traduit par l'instauration du « principe de proximité », qui se comprendra comme un traitement à une échelle départementale en évitant les transferts

¹ Au moment du vote de la loi S. Royal était ministre de l'environnement depuis le 2 avril 1992, mais ce texte a été préparé lors du mandat de B. Lalonde.

² « Force est de constater qu'aucune disposition de cette loi ne correspond à cette intention [de réduction à la source]. » (Pelchat, 1993 : 47).







³ Un rapport sur la réduction à la source des emballages, réalisé par G. Bertolini en 1993 à la demande de S. Royal, sera laissé à l'abandon.

interdépartementaux, mais sans que ces pratiques fassent l'objet d'une interdiction ni d'un encadrement formel. La traduction effective de ce principe est en réalité décentralisée, dans le cadre des documents de planification (voir *supra* section IV).

L'objectif de valorisation tel que prévu dans le texte de 1992 ne fait l'objet d'aucune obligation quantifiée, de même qu'il n'instaure aucune hiérarchie entre la « valorisation matière » qui consiste en la production de nouvelles matières premières à partir du recyclage des matériaux ou le compostage des matières organiques, et la « valorisation énergétique », c'est à dire la production d'électricité ou de chauffage urbain à partir de procédés thermiques dont le plus répandu est l'incinération. C'est en 1998 dans le cadre d'une circulaire ministérielle relative aux plans départementaux que seront fixés des taux de valorisation ainsi qu'une hiérarchisation des procédés de valorisation.

Enfin, l'information du public avait été introduite en 1988 à l'occasion de la loi sur les transferts transfrontaliers. Avec la loi de 1992 elle est « consacrée » comme un des principes fondamentaux de la politique déchets, donnant lieu à des mesures relatives à la production et la diffusion d'information par les acteurs publics et privés de la gestion des déchets, ainsi qu'à la mise en place de « Commission locales d'information et de surveillance » (voir partie III).

Tableau 3 : Principes et mesures de la loi de 1992

Objectifs (art. 1 de la loi)	Mesures effectives	Moyens d'intervention
1. Réduction à la source	Obligation d'inventaire dans le cadre des plans	Evaluation ex-ante
2. Limitation du transport	Obligation de planification Application du principe de proximité	 Organisationnel : encadrement d'une planification concertée
3. Valorisation	Valorisation des matériaux (pas d'objectif chiffré)	 Subventions pour la création  d'équipements (déchetteries, centres de tri)
	Interdiction de la mise en décharge des déchets bruts	 Taxe à l'enfouissement 
4. Information du public	Rapports du maire Dossier de l'exploitant CLIS	 Obligation d'informer Accès à l'information

Ces objectifs sont des principes d'action qui doivent orienter la gestion des déchets. Le texte de 1992 vise à fournir un cadre d'action dont le contenu est pour une grande partie laissé à l'interprétation des acteurs locaux : la notion de « déchet ultime » et le « principe de proximité » en sont des exemples illustratifs. Les plans départementaux (voir *supra* section IV), dont la réalisation devient obligatoire, deviennent des instruments majeurs de la mise en œuvre de la politique déchets, la déclinaison locale des principes d'action devant s'opérer au sein des instances pluripartites d'élaboration de ces documents. On peut à ce titre parler de « *politique constitutive* »¹, dont le mode opératoire se situe moins dans le contenu des mesures ou programmes d'actions que

¹ « Une politique publique constitutive édicte des règles sur les règles ou les procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. (...) La politique constitutive délègue le traitement du contenu (...) » (Duran & Thoenig, 1996).

dans la formulation d'un cadre organisationnel au sein duquel prend forme la régulation entre acteurs, intérêt et enjeux. Toutefois le législateur a choisi d'accompagner ce cadre organisationnel et ces principes d'action d'instruments particuliers, de nature financière et incitative notamment, avec l'instauration d'une taxe à la mise en décharge. *« Cette option de la décentralisation, tournant le dos à un dirigisme technologique parfois préféré dans d'autres pays, doit permettre la meilleure exploitation des informations détenues par les agents décentralisés et la meilleure adaptation des choix aux situations locales, deux conditions nécessaires pour avoir un système économiquement efficace. »* (Defeuilley & Godard, 1998 : 195).

Cet aperçu introductif de la loi de 1992 fait d'ores et déjà apparaître les limites de ce texte, en l'occurrence l'absence de traduction pratique et de moyens de mise en œuvre des objectifs énoncés, ainsi qu'une tendance affirmée à l'interprétation localisée des principes de gestion des déchets. Il n'en contient pas moins des mesures fortes qui vont s'avérer déterminantes pour la décennie à venir, marquant notamment un passage de l'enfouissement à l'incinération.

2. De l'enfouissement vers l'incinération

La mesure-phare de la loi de 1992 est sans conteste la limitation de l'enfouissement comme procédé d'élimination des déchets. Avec l'interdiction d'enfouir les déchets bruts à compter du 1^{er} juillet 2002, il s'agit de détourner des décharges les déchets qui n'ont pas fait l'objet d'une valorisation préalable. La notion de « déchets ultimes » est déterminante puisqu'il s'agit de la part des déchets restant après l'effort de valorisation.

*« Est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les **conditions techniques et économiques du moment**, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux »¹.*

La définition du déchet ultime est relativement souple, elle va être fonction de l'interprétation des « *conditions techniques et économiques du moment* »². Aussi, c'est aux acteurs locaux, dans le cadre des Plans départementaux notamment, qu'il revient de donner son contenu à la notion de « déchet ultime », et donc de la nature et du degré de valorisation à atteindre avant mise en décharge. Rapidement cette mesure est interprétée comme la fin du recours à la mise en décharge à l'échéance 2002. Cette interprétation abusive est dénoncée : il ne s'agit pas d'une interdiction totale de l'enfouissement et donc de la fin des décharges, mais de conditionner l'utilisation de ce procédé à une valorisation préalable. Il s'agit de réglementer davantage ce mode de traitement qui n'est

¹ Loi n°92-646 du 13 juillet 1992.

² Il est à noter que le terme « économique » ne figurait pas dans les premières versions du texte en préparation, il a été rajouté par les rédacteurs après avoir fait débat au sein de la Direction des produits et déchets au Ministère de l'environnement.

toutefois pas rejeté en tant que tel¹. Pour autant, cette mesure résulte de la volonté du législateur de marginaliser ce procédé de traitement considéré comme le moins bien accepté socialement².

L'alternative principale qui s'offre aux décideurs locaux, conseillés par les industriels du secteur du traitement des déchets, est l'incinération³. Une analyse des premiers Plans départementaux réalisée par l'ADEME en 1996 fait apparaître un recours massif à ce procédé⁴. Les plans apparaissent à travers cet inventaire comme des documents standardisés, inscrivant la réalisation d'unités d'incinération de grande taille, sans considération des caractéristiques géographiques⁵. Si leur nombre total tend à diminuer, la taille moyenne des équipements augmente progressivement en raison de deux facteurs : les coûts engendrés par la mise en place des systèmes de dépollution, les économies d'échelle recherchées par les municipalités. La taille critique à partir de laquelle un incinérateur est économiquement intéressant est évaluée à 75 000 tonnes par an (Buclet, 2006 : 511). Ainsi, jusqu'à la fin 1997 les municipalités ont opté pour des schémas techniques dans lesquels l'incinération était prédominante⁶.

On évoque alors un risque de surcapacité en matière d'incinération⁷. C'était sans compter l'inacceptation sociale et les difficultés de réalisation des usines d'incinération prévues dans les plans (voir chapitre 3). Les responsables administratifs et politiques ont ainsi focalisé leur action sur le stockage qui souffrait d'un rejet de la part des populations, sans pressentir ou anticiper que la contestation était à même de changer d'objet. Les inquiétudes naissantes à l'égard de l'incinération sont alimentées par un certain laxisme quant au respect des normes d'émissions polluantes (Bourg *et al.*, 2003). Le parc d'incinérateurs français souffre en effet d'un retard en matière de conformité

¹ Les divers acteurs de la gestion des déchets ne cesseront de répéter que la loi de 1992 ne condamne pas le stockage comme procédé de traitement. « *Il ne faut pas assimiler la condamnation légale de la mise en décharge traditionnelle directe, sans collecte sélective ni réflexion de gestion, dans des sites non étanches avec la disparition du recours au stockage (...) les stockages, provisoires ou définitifs, stabilisés ou à production gazière, resteront un élément indispensable à la gestion des déchets. Ils doivent être considérés comme des outils de gestion, assortis des prescriptions adéquates, et non comme des exutoires commodes.* » (Dron, 1997 : 26).

² « *S'il est évident que la mise en décharge n'est pas « la » solution et que la valorisation des déchets doit être privilégiée, la volonté de supprimer « à tout prix » ce mode d'élimination relève davantage d'un parti pris que d'un bilan coût-avantages global intégrant les impératifs de protection de l'environnement.* » (Guellec, 1997).

³ La France compte en effet le plus grand nombre d'usines d'incinération en Europe : en 1995 on dénombre 313 unités, dont 72 % sont petites et vieilles, qui reçoivent 8 millions de tonnes de déchets par an (Buclet *et al.*, 2000 : 107).

⁴ Pour 25 des 47 plans publiés en octobre 1996, l'incinération représentait 78 % de l'investissement global prévu dans les plans départementaux, soit 90 % des dépenses de traitement.

⁵ « *En raison de ses contraintes de production et de la rigidité de son fonctionnement, l'incinération est un mode de traitement étroitement dépendant du gisement des déchets. S'il paraît adapté aux besoins des centres urbains où le gisement est important du fait d'une population nombreuse, il n'en va pas de même dans les zones où l'habitat est moins dense. Or, les plans publiés ne tiennent aucun compte de cette logique. Plutôt que de rechercher des solutions écologiquement et économiquement acceptables pour les zones rurales, ils tendent à appliquer partout le même esprit de système.* » (Guellec, 1997 : 34).

⁶ « *A regime willing to promote a complementary use of valorisation techniques led to the development of a technological trajectory based on one prevailing technique. It could seem paradoxical that this argument on the complementarity of techniques has been introduced mainly to leave a place for incineration which was threatened by European directives. It allowed the pursuit of the former tendency of the French household waste policy, which was mostly favourable to this technique, also because of the inadequacy of instruments used to promote alternative technologies.* » (Buclet *et al.*, 2000 : 116).

⁷ Le « rapport Dron » publié en 1997 suggère une diversification des modes de valorisation énergétique afin d'« éviter une surcapacité en UIOM d'environ 20 % prévisible à l'horizon 2020 d'après les plans actuels » (Dron, 1997 : 26).

avec la réglementation : en 1995 seulement 44 % des unités respectent les normes d'émissions atmosphériques européennes.

La « valorisation matière » consiste essentiellement au recyclage des emballages, avec la généralisation des systèmes de collecte sélective et la mise en place des filières de récupération. La valorisation organique, ou le compostage, est en revanche très peu développée en France, comparativement à d'autres pays européens comme l'Allemagne. La part de déchets compostés est même en diminution (10 % en 1981 contre 8 % en 1997). L'écoulement des composts en agriculture rencontre des difficultés : produits à partir d'ordures brutes, ils sont souvent de piètre qualité.

Aussi, dès le milieu de la décennie 1990 on fait le constat d'un « bilan mitigé » (Guellec, 1997 : 49). A mi-parcours de l'échéance de 2002, l'évidence s'installe qu'elle ne sera pas tenue. Face à la crainte de voir les collectivités locales s'engouffrer dans des projets d'incinérateurs, la ministre D. Voynet rédige en 1998 une circulaire visant à limiter le recours à l'incinération¹. Tout en reconnaissant l'utilité de ce procédé, notamment pour les grandes agglomérations, la ministre Verte introduit une hiérarchie dans les différents procédés de traitement, privilégiant la « valorisation matière » (recyclage des matériaux triés et compostage des matières organiques) à la valorisation énergétique. Cette circulaire est un texte majeur : il marque un recadrage des orientations de la loi de 1992, dénonçant l'interprétation abusive de la notion de déchet ultime comme un passage obligé par l'incinération, dans un contexte où les récriminations contre ce procédé s'intensifient.

« Un constat s'impose sur le recours à l'incinération. La définition très réductrice du déchet ultime qui prévalait jusqu'à présent, le définissant à tort comme les seuls résidus d'incinération, faisait de cette technique un traitement obligé. L'examen des premiers plans adoptés, basés sur cette conception du déchet ultime, a montré que le recours à l'incinération était alors à la fois presque systématique et important, et pouvait, dans ces conditions, obérer les possibilités de développement du recyclage et de la valorisation-matière.

*Si une relecture des objectifs antérieurs est ainsi nécessaire, il convient cependant de veiller à ne pas tomber dans l'excès. L'incinération avec récupération d'énergie et correctement dépolluée est un mode de traitement et de valorisation des déchets qui a sa place dans une approche multi-filières d'élimination. Elle peut parfois se révéler incontournable, comme pour les grandes agglomérations ou les régions ayant des débouchés limités pour la récupération matière ou organique. »*²

En corollaire à la limitation du recours à l'incinération, sont introduits des objectifs chiffrés en matière de valorisation. « L'objectif que je retiens au niveau national est, qu'à terme, la moitié de la production de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales soit collectée pour récupérer des matériaux en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, de leur traitement biologique ou de l'épandage agricole. »³. Le taux est fixé au niveau national, il doit être atteint grâce à l'inscription de ces objectifs dans ces plans, sans que des taux de valorisation soient pour autant imposés à l'échelle départementale. Aussi, cet objectif de valorisation-matière de 50 % des déchets reste un chiffre indicatif mais ne constitue pas une obligation légale (Buclet *et al.*, 2000).

¹ Circulaire « Plans déchets », 28 avril 1998.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Au delà de la question des procédés d'élimination finaux, l'objectif de valorisation prévu dans la loi de 1992 puis réaffirmé en 1998 engendre une complexification des techniques de traitement. Il ne s'agit plus simplement de collecter les déchets et les acheminer dans un centre d'élimination. Les opérations intermédiaires se multiplient, et avec elles autant de nouveaux équipements : centres de tri, de stockage intermédiaire. Quant aux installations de traitement, le durcissement des normes visant à limiter l'impact sur le milieu environnant (récupération et traitement des mâchefers et des REFIOM¹) complexifient les tâches et les équipements². Aussi, le service des déchets urbains va subir une transformation profonde, passant d'une logique « *sanitaire/hygiéniste traditionnelle* » (avec comme objectif de « *faire disparaître les déchets au moindre coût et dans une relative discrétion* ») à une approche « *de type génie de l'environnement* » (Barbier & Waechter, 2000). L'augmentation des tonnages, l'élévation des coûts unitaires pour chaque opération et le durcissement des normes ont conduit inévitablement à une élévation des coûts globaux de gestion du service. Ces nouveaux paramètres poussent les collectivités locales à faire appel à des prestataires privés pour les investissements et l'exploitation des équipements.

3. Outils institutionnels et financiers

Les orientations de la loi de 1992 sont appuyées par la mise en place d'un nouveau levier d'intervention de nature économique, la taxe à l'enfouissement, dont la gestion est confiée à une nouvelle instance : le Fonds de modernisation de gestion des déchets. L'instauration d'une taxe relative à la mise en décharge, traduction du principe pollueur-payeur, est un outil essentiel pour la limitation de la mise en décharge et dans une moindre mesure pour l'application du principe de proximité.

A travers la pénalisation financière des exploitants des décharges³, il s'agit de rendre ce procédé moins attractif, notamment en comblant l'écart de coût avec l'incinération. Un système de majoration vise à pénaliser le non-respect du principe de proximité. Sont redevables de cette taxe majorée les exploitants d'installations « *lorsque la provenance des déchets réceptionnés est extérieure au périmètre du plan d'élimination des déchets (...) dans lequel est située l'installation*

¹ Résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères.

² « *Pour pouvoir être respectées, les obligations légales de valorisation demandent l'introduction de nouvelles techniques (ou la généralisation de techniques peu utilisées) en remplacement (au moins partiel) des techniques traditionnelles d'élimination (décharge et incinération sans récupération d'énergie). Elles nécessitent aussi le développement de schémas organisationnels plus compliqués, se basant sur une collecte sélective, un tri, un traitement qui combine plusieurs types de techniques, et une élimination. Avec ces nouvelles réglementations, les municipalités doivent passer d'un schéma relativement simple de collecte et de traitement des déchets ménagers à un schéma organisé autour d'ensembles techniques complémentaires.* » (Defeuilley, 1996).

³ Le décret n° 93-169 du 5 février 1993 relatif à la taxe sur le stockage des déchets précise les conditions d'assujettissement à la taxe : « (...) toute personne, physique ou morale, exploitant une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés dès lors que cette installation n'est pas exclusivement utilisée pour les déchets provenant de son entreprise, que cette personne soit ou non titulaire d'une autorisation délivrée au titre de la loi du 19 juillet 1976 susvisée. ». Le décret n° 95- 1027 du 18 septembre 1995 assujettira à cette taxe les déchets industriels spéciaux, quelque soit le mode de traitement (incinération, coïncinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique).

de stockage ». Le périmètre du Plan, le département, est ainsi retenu comme l'espace de référence de la « proximité ».

Le produit de la taxe vient alimenter le Fonds de Modernisation de Gestion des Déchets (FMGD)¹, géré par la nouvelle Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui remplace l'ANRED à partir de 1991².

Le FMGD³ a vocation à financer :

- le développement des technologies innovantes en matière de gestion des déchets ménagers ;
- la construction d'équipements de traitement (ce poste représente la majeure partie des dépenses) ;
- l'aide aux municipalités et départements (notamment les communes accueillant les équipements sur leur territoire) ;
- l'élaboration des plans départementaux ;
- la réhabilitation des décharges et terrains contaminés.

Le produit de cette taxe est jusqu'en 1999 reversé exclusivement dans le domaine des déchets, le poste de dépenses le plus important (66 % en 1998)⁴ étant les aides à l'équipement, lesquelles sont *« volontairement très élevées en amont des filières (collectes sélectives, déchetterie, compostage), plus faibles sur l'incinération, nulles sur la décharge (sauf pour la réhabilitation) »* (Attar, 1999 : 18). A travers ce système il s'agit de taxer les pratiques jugées obsolètes afin de financer la modernisation du traitement des déchets. De 20 francs à l'origine, la taxe s'élève à 40 Francs en 1998 puis à 60 Francs/tonne en 1999 : elle est alors collectée dans le cadre de la TGAP (Taxe générale sur les activités polluantes).

Progressivement les aides financières sont conditionnées à des objectifs de valorisation. L'incinération n'est subventionnée qu'à la condition qu'elle inclue de la valorisation énergétique. Puis, à partir de 1996, l'aide à l'incinération (versée par *Eco-Emballages* aux collectivités) est fonction des résultats obtenus en matière de recyclage et de compostage ; l'aide à la valorisation énergétique seule n'est plus possible. A travers ces aides s'opère une différenciation entre les modes de valorisation, et l'instauration implicite d'une hiérarchisation : la valorisation énergétique doit être précédée d'une ou plusieurs formes de valorisation matière. Malgré ces inflexions, la mauvaise répartition des aides financières (insuffisamment destinées aux collectes séparatives et au compostage), couplée à une absence d'incitation légale en matière de valorisation, ne permettront

¹ Créé par le décret n° 93-745 du 29 mars 1993 relatif au fonds de modernisation de la gestion des déchets, modifié par le décret n° 96-391 du 10 mai 1996.

² L'ADEME, placée sous la tutelle des ministres chargés de la recherche, de l'environnement et de l'énergie, résulte de la fusion entre l'ANRED, l'AFME (Agence Française pour la Maîtrise de l'Énergie) et l'AQA (Agence pour la Qualité de l'Air), est créée en 1991. Décret no 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

³ Ce fonds fait l'objet d'une comptabilité spécifique au sein de l'ADEME. Les décisions relatives à la gestion du fonds sont prises par le Comité consultatif de modernisation des déchets, présidé par le président du conseil d'administration de l'ADEME et composé de multiples acteurs représentant différents ministères, les collectivités locales, les associations de protection de l'environnement, et les entreprises. La composition du comité a été modifiée en 1996 au profit notamment d'une représentation accrue des entreprises.

⁴ Sur les 2538 millions de Francs dépensés entre 1993 et 1998 par le FMGD, 2090 étaient destinés à l'aide aux équipements, 347 à la recherche/développement, 62 à la réhabilitation (Attar, 1999 : 17).

pas un engagement des collectivités vers des systèmes poussés de valorisation, au profit d'un report vers l'incinération et la valorisation énergétique, solutions de facilités (Buclet *et al.*, 2000).

Parallèlement à la mise en place et au financement des équipements « modernes », se poursuit le vaste chantier de la résorption et de la réhabilitation des anciennes décharges, légales ou sauvages¹. Outre les incidences environnementales qu'ils présentent, ces fameux « *points noirs* » sont identifiés comme les principaux responsables de la « crise de confiance » dont souffre la politique déchets (voir *infra* section I). Au delà des aides à la réhabilitation, le législateur a choisi d'intervenir par anticipation du devenir de ces sites après exploitation. Les propriétaires des installations de stockages doivent, dès leur mise en activité, constituer des « *garanties financières propres à assurer la surveillance du site, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture.* »².

La taxe collectée dans le cadre du FMGD a d'autre part vocation à financer un système de compensation au profit des localités d'accueil des équipements, au titre des nuisances subies et du service rendu. Il convient de faire un détour par l'histoire réglementaire mouvementée des compensations. Notons que le principe d'une compensation, jugé « *indispensable pour la reconquête de l'opinion* », est relativement consensuel, mais que les débats préalables à la loi de 1992 avaient fait apparaître un certain tabou à l'endroit des rétributions de nature financières, auxquelles on semble préférer des « *contreparties nobles* »³. Le texte de 1992 prévoyait la mise en place de *fonds départementaux de solidarité* au profit des communes accueillant une installation de stockage de déchets industriels spéciaux ou ultimes⁴. Il s'agissait d'un système de péréquation financière entre les communes productrices de déchets industriels et celles qui accueillent les équipements et leurs nuisances. Or, aucun décret n'est venu préciser les modalités de gestion des fonds qui n'ont pas été mis en place⁵.

Un système de taxe et de redistribution aux communes accueillant les équipements de déchets industriels géré par l'ADEME dans le cadre du FMGD lui est substitué à partir de 1996⁶. Plutôt qu'une péréquation à l'échelle départementale, le système compensatoire est finalement mis en place au niveau national, moyennant certaines conditions : pour le traitement de déchets ménagers,

¹ Une circulaire du 10 novembre 1997 de la ministre D. Voynet prévoit que les plans départementaux incluent des programmes de résorption des décharges brutes.

² Loi 92-646 du 13 juillet 1992, art. 7-1.

³ Terme utilisé par J.Y. Le Déault, député (JO débats Assemblée Nationale, 1^{ière} séance du 2 juin 1992, p. 1775).

⁴ « *A compter du 1^{er} janvier 1993, sont institués des fonds départementaux de solidarité pour l'environnement, au profit des communes sur le territoire desquelles est située une installation de stockage de déchets industriels spéciaux ou ultimes et, le cas échéant, des communes limitrophes qui subissent directement des nuisances provenant de ces déchets. Ces fonds sont alimentés par une cotisation de péréquation de la taxe professionnelle à la charge des communes où sont situés des établissements produisant des déchets au delà de seuils fixés par décret et propres à chaque catégorie de déchets. Le montant de cette cotisation est proportionnel aux bases de taxe professionnelle imposés l'année précédente au profit de la commune siège d'un des établissements mentionnés à l'alinéa précédent. Le taux de la cotisation est fixé par décret, sans toutefois que la contribution incombant à la commune puisse excéder, au titre des établissements existants, 1 p. 100 du produit de la part communale de taxe professionnelle dont ceux-ci étaient redevables en 1992. Le produit du fonds est réparti entre les communes bénéficiaires au prorata du tonnage des déchets industriels spéciaux stockés. Les modalités de gestion du fonds sont fixées par décret en Conseil d'Etat* » (Loi 92-646, Art. 1648 C).

⁵ Au 15 septembre 2005, ce décret demeurait « *en attente de publication* » (<http://www.senat.fr>).

⁶ Décret n° 96-391 du 10 mai 1996 modifiant le décret n° 93-745 du 29 mars 1993 relatif au fonds de modernisation de la gestion des déchets

la rétribution des communes d'accueil est réservée à l'installation ou à l'extension d'équipements d'envergure intercommunale. Il est par ailleurs prévu que puissent en bénéficier les communes limitrophes subissant des « *contraintes, notamment à cause du trafic routier induit, au moins égales à celles subies par la commune d'accueil* »¹ ; sur décision de l'autorité responsable du plan départemental.

La réforme de la politique déchets de 1992 accompagne les mesures de décentralisation de la décision et de l'organisation de la gestion des déchets d'outils financiers. Avec le FMGD c'est un système de péréquation de la gestion des déchets au niveau national qui se met en place.

4. L'innovation sémantique et l'excellence environnementale : la valorisation des déchets par l'image

Dans le souci de la construction d'une image acceptable de la gestion des déchets s'opère un processus de renouvellement sémantique. La réforme substantielle de la politique déchets s'accompagne d'une « mise en mots ». « *La nouvelle politique gouvernementale en matière de déchets se traduit par la mise en place d'une nouvelle terminologie. Le gouvernement est conscient que le déchet doit, afin de rétablir un climat de confiance, se dégager de l'image négative dans laquelle il est enfermé.* ». Cette nouvelle terminologie doit aider à « *l'acception sociale de l'industrie du déchet* » (Ouallet, 1997).

Notons que ces préoccupations terminologiques ne sont pas spécifiques au secteur des déchets. En 1993 a été créée une « Commission de terminologie de l'environnement » avec comme mission de « *relever les lacunes du vocabulaire français en matière d'environnement, de collecter et harmoniser les données terminologiques, de proposer des termes et néologismes pour désigner des réalités nouvelles, et d'en favoriser la diffusion* » (Ouallet, 1997).

La loi de 1992 marque le bannissement de l'emploi du mot décharge, auquel il est préféré celui de « centre de stockage », puis de « centre d'enfouissement technique ». Les « unités de valorisation énergétiques » vont se substituer aux « incinérateurs ». Ces modifications lexicales participent de l'entreprise de légitimation de la politique déchets, qui consiste à marquer une frontière entre les « nouveaux » équipements – ceux de « *nouvelle génération* » qui répondent aux normes en vigueur – et les anciens – les « *points noirs* », dont les effets dommageables pour l'environnement et la santé ont été officiellement reconnus.

Le choix du terme « déchet ultime » sera ultérieurement considéré comme une erreur monumentale en matière de communication. En effet, il porte une connotation négative renforçant les inquiétudes. « *Ce glissement sémantique est révélateur du profond bouleversement de la gestion des déchets : la décharge, lieu "sale" où la population a depuis toujours eu l'habitude de déposer ses ordures, devient centre d'enfouissement pour des résidus ultimes dont tout le monde, à part quelques spécialistes, ignore la teneur.* » (Guellec, 1997: 39). Les améliorations techniques des installations d'enfouissement et d'incinération et la technicisation du vocabulaire n'ont pas

¹ Décret n° 93-745 du 29 mars 1993 relatif au fonds de modernisation de la gestion des déchets.

contribué à rassurer, mais plutôt à « *produire une autre forme de regard dans la population, en déplaçant les déchets du registre de la saleté vers celle du risque.* » (Rumpala, 2002).

Ce souci de « mise en image » de la gestion des déchets dépasse les seuls choix terminologiques. Les démarches de labellisation environnementales -normes ISO, *Ecoaudit*- participent de cette même dynamique de construction d'une image acceptable. C'est dans ce sens que le « Rapport Dron » préconise le recours de la procédure *Ecoaudit* pour les grandes installations de traitement et de stockage, afin de « *faciliter les relations avec le public* ». Les dispositifs participatifs sont alors envisagés comme des relais de ces opérations « *d'excellence environnementale* »¹.

La réforme de la politique déchets du début des années 1990 repose sur le recours à plusieurs modes d'intervention : réglementaires (interdiction de la mise en décharge de déchets bruts), économiques (taxe à l'enfouissement), ainsi que sur une rénovation institutionnelle (création de l'ADEME et du FMGD). Parallèlement à cette diversification instrumentale, la loi de 1992 rend obligatoire la réalisation de documents de planification au niveau départemental, opérant ainsi une « mise en territoire » de la gestion des déchets.

Section IV. La planification départementale ou la « mise en territoire » du problème déchets

La mise en œuvre de la loi de 1992 repose sur l'interprétation au niveau local de principes d'actions et de notions tels que le déchet ultime ou le principe de proximité. A cette fin un outil majeur est rendu obligatoire : les documents de planification, fruits d'une élaboration concertée entre les acteurs concernés, doivent définir la politique locale de gestion des déchets. Ainsi est affirmée une volonté de « territorialiser » la politique déchets, le législateur fournissant des outils à même d'organiser une certaine réappropriation territoriale du problème déchets. Cette tendance à la « territorialisation » des politiques publiques n'est pas spécifique au secteur des déchets, elle semble au contraire constituer une norme de l'action publique contemporaine (Duran & Thoenig, 1996). Pour autant, cette « mise en territoire » prend dans le contexte du refus généralisé des installations de traitement par les populations riveraines une portée particulière. Ce resserrement entre le « territoire du problème » et le « territoire de la solution » permet d'offrir la garantie de la provenance des déchets, et peut se comprendre comme une entreprise de responsabilisation des habitants à l'égard du « problème déchets ».

¹ La CLIS est un « *lieu de concertation sur la gestion de l'environnement autour des sites et, là où l'Ecoaudit est mis en œuvre, comme lieu de publication de l'information exigée par l'Ecoaudit.* » (Dron, 1997 : 32).

1. Le contenu et la portée des plans départementaux

Avec la loi de 1992 l'élaboration de documents de planification, jusqu'alors recommandée, devient obligatoire. La gestion des « déchets ménagers et assimilés »¹ fait l'objet d'une planification au niveau départemental, tandis que les « déchets industriels spéciaux » sont pris en compte au niveau régional. Les modalités d'élaboration et le contenu des documents de planification sont précisés dans un décret en 1993², modifié en 1996³. Nous présenterons ici les dispositions relatives aux plans départementaux qui concernent les déchets ménagers. Cela dit, celles relatives aux plans régionaux, qui s'adressent aux déchets industriels et spéciaux, sont tout à fait similaires, que ce soit en matière de responsabilité et de procédure d'élaboration, ou de contenu.

Les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés sont à la fois un document descriptif de la situation sur un territoire donné (inventaire des quantités à traiter par catégorie de déchets, inventaire des équipements existants), et programmatique (exposition des solutions : modes de traitement et équipements à réaliser), à une échéance de dix ans à laquelle ils doivent être obligatoirement révisés. Ils fixent des objectifs de coordination notamment entre les actions des acteurs publics et privés⁴. A travers ces instructions relatives à la planification s'affirme une volonté des pouvoirs publics d'organiser la cohérence territoriale de l'élimination des déchets qui est le plus souvent assurée par des prestataires privés au gré des contraintes du marché et des accords passés avec les collectivités ou les propriétaires privés pour l'acquisition des terrains.

Les plans prévus par la loi de 1992 sont davantage contraignants que ceux découlant de la circulaire de 1969. « (...) *les décisions prises, par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires, dans le domaine de l'élimination des déchets et, notamment, les décisions prises en application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1996 précitée doivent être **compatibles** ou rendues compatibles dans un délai de cinq ans avec les plans.* ». Malgré le renforcement de la portée juridique du contenu des plans, des ambiguïtés subsistent. Le juriste F. Zentner (2001) indique que l'obligation de *compatibilité*, bien qu'inspirée de la notion de *conformité* issue du droit de l'urbanisme, reste plus souple que celle-ci. L'appréciation de la compatibilité d'une décision avec le plan dépend du préfet et *in fine* du juge administratif en cas de recours. Or si ces documents font parfois l'objet de recours juridiques, rares sont les tribunaux administratifs qui les invalident⁵. Les plans départementaux et régionaux d'élimination des déchets correspondent selon P. Lascoumes et

¹ Les « déchets ménagers et assimilés » comprennent les déchets produits par les ménages et pris en charge par les municipalités, ainsi que les déchets issus des activités commerciales, artisanales ou industrielles susceptibles d'être traités dans les mêmes conditions que les déchets des ménages. Cela inclut notamment les « DIB », déchets industriels banals.

² Décret n° 93-140 du 3 février 1993 relatif aux plans d'élimination de déchets autres que les déchets ménagers et assimilés.

³ Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés ; Décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets industriels spéciaux.

⁴ « *Les plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination de déchets prévus à l'article 10-2 de la loi du 15 juillet 1975 susvisée ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés (...)* », décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996.

⁵ A l'exception du Plan départemental d'élimination des déchets du Cher, annulé par le tribunal administratif d'Orléans pour des manquements sur le fond. Suite à un recours déposé par une association de protection de l'environnement, le Plan du Cher a été annulé au motif du défaut de recensement des installations de stockage et de l'absence d'inventaires prospectifs des proportions de déchets qui seront à terme de 5 ou 10 ans recyclés, valorisés, détruits ou stockés.

J. Valluy, à des « *actes de droit public non armés (...) découlant d'accords formels publiés* », au même titre que les contrats de rivière, les SDAGE (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) ou les Schémas de mise en valeur de la mer (Lascoumes & Valluy, 1996 : 558).

Le contenu des plans tel que défini par le décret de 1996 doit intégrer des prescriptions relatives à la valorisation et au recyclage des emballages prévues par « directive emballage » du 20 décembre 1994. Aussi chaque plan doit engager des actions de manière à parvenir à une valorisation de 50 % minimum et 65 % maximum des déchets d'emballage, le recyclage de 25 % minimum et 45 % maximum en poids des matériaux d'emballage, avec 15 % minimum en poids pour chaque matériau.

Le contenu des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés

« Les plans d'élimination comprennent ¹ :

- a) les mesures qu'il est recommandé de prendre pour prévenir l'augmentation de la production de déchets ménagers et assimilés, y compris pour prévenir la production d'emballages dont les détenteurs finaux sont les ménages et pour promouvoir, le cas échéant, la réutilisation de ces déchets ;*
- b) Un inventaire prospectif, établi sur cinq et dix ans, des quantités de déchets à éliminer selon leur nature et leur origine ;*
- c) La fixation, pour les diverses catégories de déchets qu'ils définissent, des proportions de déchets qui doivent être à terme de cinq ans d'une part, et à terme de dix ans, d'autre part, soit valorisés par réemploi, recyclage, obtention de matières réutilisables ou d'énergie, soit incinérés dans récupération d'énergie ou détruits par tout autre moyen ne conduisant pas à une valorisation, soit stockés ;*
- d) L'énumération des solutions retenues pour l'élimination de déchets d'emballages et l'indication des diverses mesures à prendre afin que les objectifs nationaux concernant la valorisation des déchets d'emballages et le recyclage des matériaux d'emballage soit respectés au 20 juin 2001 :*
 - valorisation de 50% au minimum et 65% au maximum en poids des déchets d'emballage ;*
 - recyclage de 25% au minimum et 45% au maximum en poids de l'ensemble des matériaux d'emballage entrant dans les déchets d'emballage, avec un minimum de 15% en poids pour chaque matériau d'emballage ;*
- e) Le recensement des installations d'élimination des déchets d'ores et déjà en service ou dont la demande d'autorisation d'exploiter au titre de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 susvisée a déjà été déposée ;*
- f) L'énumération, compte tenu des priorités retenues, des installations qu'il sera nécessaire de créer pour atteindre les objectifs définis au c), leur localisation préconisée, notamment en ce qui concerne les centres de stockage de déchets ultimes issus du traitement des déchets ménagers et assimilés. »*

Au 15 mars 1997, l'ADEME dénombrait 63 plans approuvés par arrêté préfectoral. De la même manière que les schémas découlant de la circulaire 1969 ont présenté l'avantage de fournir une meilleure connaissance du gisement et de la destination des déchets, les nouveaux plans offrent à la fois une description de l'existant, et surtout une vision anticipée de la gestion des déchets. L'analyse de 47 plans départementaux réalisée par l'ADEME en 1997 fait ainsi apparaître le choix massif en faveur de l'incinération avec valorisation énergétique², ainsi qu'une diminution du nombre d'équipements d'élimination (CET et usines d'incinération) et une augmentation programmée du nombre de déchetteries, centres de tri et unités de compostage. Pour autant cette

¹ Article 2 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés

² Sur un objectif global de 89 % de valorisation, la répartition par procédés est la suivante : 18 % pour le recyclage, 8 % pour le compostage, 63 % pour la valorisation énergétique (ADEME, 1997 : 13).

prédominance de l'incinération¹ participe d'une « *gestion multi-filières des déchets ménagers, n'opposant plus certains traitements entre eux, mais les combinant successivement.* » (ADEME, 1997). Les rédacteurs de cette étude sur les « plans première génération », c'est à dire ceux adoptés avant le décret de 1996, soulignent une grande hétérogénéité quant au contenu de ces documents. « *Selon le plus ou moins grand degré de consensus qui a présidé à leur élaboration et selon leur degré de contrainte, les plans ont des contenus très différents : du simple énoncé d'un objectif de valorisation pour un type de déchets à des scénarios complexes dans lesquels les installations de traitement sont définies, dimensionnées et localisées. C'est pourquoi la quantité et la qualité des informations ou préconisations des plans sont extrêmement variables.* » (ADEME, 1997 : 8).

Les plans « seconde génération » sont ceux réalisés après le décret de 1996. La différence majeure est qu'ils doivent intégrer des objectifs chiffrés en matière de valorisation. Suite à la « circulaire Voynet », les plans vont devoir intégrer les nouvelles orientations relatives à la valorisation matière (recyclage, compostage et épandage agricole), fixés à 50 % de la production totale de déchets au niveau national. Cette réorientation substantielle de la politique déchets va être mise en œuvre dans le cadre de la révision des plans départementaux². Mais la modification des règles du jeu en cours de route a quelque peu perturbé les processus d'élaboration³.

Il ressort de ce bilan une difficulté des plans à s'imposer comme cadre structurant de la gestion des déchets au niveau départemental. Malgré ces difficultés on reconnaît aux plans départementaux d'avoir permis d'enclencher le débat sur la gestion des déchets (Guellec, 1997). L'ADEME publie en 2002 un second bilan à partir d'une évaluation des plans de « deuxième génération »,⁴ qui fait état des améliorations par rapport aux plans précédents et des lacunes qui demeurent. La définition du déchet ultime, tant dans le degré de précision que dans le contenu, reste très variable d'un plan à l'autre⁵. Cette étude permet à partir des orientations contenues dans les plans de projeter au niveau

¹ Sur les 47 plans étudiés par l'ADEME les tonnages destinés à l'incinération devraient passer de 1 667 171 à 3 921 575.

² « *Pour les départements où les plans sont adoptés ou en cours d'adoption, la démarche que je vous demande d'engager maintenant est celle d'une réorientation qui doit se traduire par un aménagement des objectifs antérieurement définis de façon à intégrer davantage de recyclage matière et organique et, ainsi, de limiter le recours à l'incinération et au stockage aux seuls besoins. (...) Cette réorientation que je vous demande d'engager doit notamment être apportée à l'occasion de la révision des plans (...)* », Circulaire du 28 avril 1998.

³ L'élaboration des plans a été « *perturbée par la modification, en cours de route, des textes qui en fixent les règles* » (Guellec, 1997 : 20).

⁴ L'étude a porté sur 74 plans départementaux. Les rédacteurs dressent le constat suivant :

« *Le bilan fait ressortir les améliorations suivantes :*

- *une amélioration globale par rapport à la « première » génération des plans,*
- *les orientations principales de la circulaire de 1998 ont été suivies,*
- *la notion de déchets ultimes est abordée dans 87 % des plans, mais est facilement lisible dans 62 % des plans,*
- *la valorisation de la matière organique est mieux abordée et surtout les objectifs sont plus ambitieux que dans la « première » génération de plans.*

A côté de ces améliorations, il reste encore des points importants mal traités :

- *la quantification des gisements actuels des différents déchets municipaux est encore floue,*
- *le devenir des installations, la création de nouvelles unités et la capacité de chacune sont mal renseignées alors qu'elles correspondent aux éléments structurants du territoire en matière de gestion des déchets,*
- *les coûts d'investissement et de fonctionnement restent également très mal étudiés alors que c'est un des points importants de la décision des collectivités pour l'application du plan.* » (ADEME, 2002).

⁵ « *Près de deux tiers des plans donne une définition claire des déchets ultimes. Un quart donne une définition déduire des choix de gestion des déchets. Les autres plans ne donnent pas de définition.* Les

national les grandes tendances de la gestion des déchets à l'échéance de 2010. Or, il apparaît une « forte volonté d'augmenter la valorisation matière et organique », tandis que la mise en centre de stockage devrait connaître une diminution de 30 à 8 % et que les volumes de déchets incinérés resteraient stables.

2. Une élaboration concertée pilotée par l'Etat local

L'élaboration des schémas de planification est le fruit d'un processus de concertation rassemblant les acteurs concernés dans une commission consultative placée sous la direction du préfet. Si l'on compare la composition de la commission consultative à l'élaboration des premiers schémas prévus par la circulaire de 1969, c'est l'élargissement des acteurs et des intérêts qui apparaît comme une différence majeure. Or, cet élargissement se fait au bénéfice des acteurs industriels et associatifs. Outre les représentants des services de l'Etat déconcentrés et des collectivités locales, sont associés à l'élaboration des plans des représentants des professionnels de la production et de l'élimination des déchets, des représentants des chambres consulaires, et des associations de protection de l'environnement. Aussi, la configuration de l'arène de discussion locale évolue en écho à l'élargissement de l'espace de discussion de la politique déchets observé au niveau général. Ce cadre départemental est conforme à une certaine « politisation de la gestion publique territoriale » mise en évidence par P. Duran et J.C. Thoenig (1996), qui se traduit par des pratiques de négociation entre l'Etat décentralisé et les notables locaux dans le cadre d'une « régulation croisée », pratiques de négociation d'un intérêt général localisé étendues à des acteurs tiers : acteurs économiques, associatifs.

La composition des commissions consultatives des plans départementaux

« La commission consultative du plan est composée :

- Du préfet ou de son représentant, président de la commission lorsque le plan est élaboré à son initiative ;
- Du président du Conseil général ou de son représentant, président de la commission lorsque le plan est élaboré à l'initiative du Conseil général ;
- De représentants du Conseil général désignés par ce dernier ;
- De représentants des communes désignés par les associations départementales des maires ou, à défaut, par le collège des maires de la zone du plan, dont deux au moins au titre des établissements publics créés en application des articles L5213-1, L 5214-1 et L 5216-1 du code général des collectivités territoriales, lorsque ces organismes exercent des compétences en matière d'élimination des déchets ;
- Des chefs des services déconcentrés de l'Etat intéressés et, s'il y a lieu, des chefs des services départementaux compétents, ou de leurs représentants ;
- D'un représentant de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- De représentants des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture et des chambres des métiers de la zone du plan ;
- De représentants des organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets, ainsi que de représentants des organismes agréés en application du décret du 1^{er} avril susvisé ;
- De représentants d'associations agréées de protection de l'environnement concernées. »¹

définitions données sont très différentes d'un plan à l'autre. Ceci répond bien à la demande de la circulaire du 28 avril 1998 qui était de laisser les commissions de plan adapter la définition aux territoires. » (ADEME, 2002).

¹ Décret n° 96-1008.

Notons qu'au moment du vote de la loi de 1992 la désignation des associations aptes à siéger dans ces commissions avait fait débat au sein des assemblées. Le qualificatif « *intéressées* » avait été rejeté par l'Assemblée Nationale. Finalement le texte de la loi de 1992 évoquait les « *associations de protection de l'environnement agréées* ». Avec le qualificatif « *concernées* »¹, le décret de 1996 vient ajouter un second niveau de sélection de ces organismes : en plus d'être formellement agréés, ils doivent être reconnus comme dotés d'un certain degré de « *concernement* » en matière de gestion des déchets, lequel est à l'appréciation du préfet, chargé de nommer les membres de la commission. La « *circulaire Voynet* » invitait les préfets à « *veiller particulièrement [à] l'établissement d'une concertation approfondie avec les mouvements associatifs [qui constitue] le gage d'une démarche réussie* ». Dans la pratique, le bilan dressé par M. Attar en 1999² concernant l'intégration des associations de protection de l'environnement est plutôt négatif, celles-ci ayant « *rarement été considérées comme un partenaire réel* », tenues « *le moins possible informé* » et écartées des décisions (Attar, 1999 : 26).

Les chambres consulaires ont quant à elles participé (via un investissement humain ou financier) au travail d'évaluation des gisements produit par les entreprises des différents secteurs d'activité, « *ce qui a conduit certains plans départementaux à prévoir des capacités de traitement, par tri ou par incinération, pour ces déchets d'activité.* » (Attar, 1999 : 26). Par leur présence les opérateurs privés ont pu opérer sur le long terme un travail d'intégration de leurs projets et intérêts aux contraintes et aux priorités des acteurs politiques et administratifs. A travers leur participation à la commission de planification ils ont « *développé un lobbying en faveur d'installations lourdes, le plus souvent des usines d'incinération dont ils avaient la perspective d'agrandissement ou de construction ou encore contre les projets qui ne concernaient pas la société qu'ils représentaient.* » (Attar, 1999 : 26).

Aussi, malgré le souci d'une représentation large au sein d'une instance de concertation, on fait le constat d'une participation inégale selon les acteurs qui poursuivent des stratégies qui leur sont propres. L'investissement des élus représentant les collectivités locales est « *variée* », certains se sont « *énormément investis* » tandis que la majorité n'a pas été concernée ou pas représentée. « *Leur stratégie fut le plus généralement d'inscrire dans le plan leur projets –ou leur volonté de ne pas avoir de projet ou de retarder les échéances- pour leurs territoires.* » (Attar, 1999 : 26).

Quant au pilotage de ces commissions, il est assuré par le préfet ou par le président du Conseil Général. Depuis la loi Barnier de 1995, les processus d'élaboration, de révision et de suivi des plans peuvent être pris en charge par les conseils généraux s'ils en font la demande. Dans les faits peu de conseils généraux souhaitent prendre en charge les plans -seuls huit conseils généraux ont pris entre 1995 et 1999 la compétence, 10 en 2002 (Amorce 2002)-, qui resteront pilotés par les services des préfectures, en collaboration avec les services de l'Etat tels que les DDE, DDA ou DRIRE. La plupart des départements, sans être pour autant désengagés de la planification³, ont

¹ In fine, les décrets de 1996 prévoient d'associer « *des associations agréées de protection de l'environnement concernées* » pour les plans départementaux et « *des associations de protection de l'environnement agréées* » pour les plans régionaux.

² M. Attar a été rapporteur au nom de la section du Cadre de vie du Conseil économique et social d'un rapport commandé par le Premier ministre L. Jospin en 1998 sur la politique menée depuis le 13 juillet 1992.

³ M. Attar souligne l'implication des instances exécutives à plusieurs niveaux : « *implication de personnel - aux côtés ou indépendamment du secrétaire du plan- pour favoriser la conduite des études nécessaires et la coordination/concertation entre les collectivités ; maîtrise d'ouvrage et financement (de la moitié en général,*

préférée que le représentant de l'Etat reste chef d'orchestre de la planification de la gestion des déchets. L'Etat représenté localement se voit ainsi reconnaître un rôle essentiel de « production de coopération » dans un système organisé autour de la constitution de partenariats entre des acteurs multiples chargés de gérer des problèmes publics dont personne n'est totalement propriétaire mais dont tout le monde est plus ou moins locataire ou copropriétaire. (Duran, 1999 : 118). Tant qu'elles en ont eu le choix, les instances exécutives locales ont dans leur majorité préféré laisser à l'Etat cette lourde charge d'orchestration des intérêts nombreux sur un sujet peu attrayant politiquement.

3. Le département, échelle de référence du « principe de proximité »

Les plans départementaux apparaissent comme l'outil privilégié pour la mise en œuvre du « principe de proximité » prévu à l'article 1 de la loi de 1992. Ils sont pensés comme des instruments de rationalisation de l'élimination des déchets en vertu du principe de la limitation des transports, et ce dans le cadre départemental. C'est en effet le département qui, dans la suite des premiers schémas découlant de la circulaire de 1969, demeure l'échelon de référence pour la planification, avec toutefois une certaine souplesse qui permet la mise en cohérence entre espaces départementaux. Il est en effet possible d'établir, quand les conditions géographiques le nécessitent, des plans interdépartementaux, de même que certaines communes ou regroupements intercommunaux peuvent être rattachés au plan voisin¹. Il est en outre prévu que les plans soient soumis pour avis aux conseils généraux des départements limitrophes.

Ce principe de proximité est un élément majeur du processus de « territorialisation » de la politique déchets. Il vise en premier lieu à limiter le transport des déchets dans le but de réduire des impacts environnementaux, tout en renforçant l'ancrage territorial du « problème déchets », puisque il s'agit d'éliminer les déchets au plus près de leur lieu de production. Ce faisant, il s'agit de superposer au mieux le territoire de production avec celui de l'élimination, c'est à dire tendre vers l'adéquation entre le territoire-coût et le territoire-bénéfice, ou le territoire-problème avec le territoire-solution. Cette dimension de proximité n'est pas sans lien avec le problème de l'acceptation des équipements qui confère un statut de crise à la question des déchets. En effet, une des raisons du refus réside dans les nuisances induites par la gestion des « déchets des autres » (Jodelet, 1997), les « autres » pouvant être l'agglomération voisine, le département ou la région voisine, ou encore le pays étranger. Le refus de « devenir la poubelle du département » est fréquemment exprimé par les opposants. De surcroît, cette réaction qualifiée d'égoïste, est dans l'esprit du législateur un point central du blocage social. Créer les conditions d'un ancrage territorial renforcé revient à désigner un territoire du « nous » en matière de production et donc de responsabilité à l'égard des déchets. L'application du principe de proximité est vue comme un facteur de « *responsabilisation des citoyens vis-à-vis de leurs déchets* » (Dron, 1999). Un rapport

l'autre poitié étant prise en charge par l'ADEME) des études préalables à la réalisation du projet de plan ; dans plusieurs départements, notamment ruraux, implication directe et personnelle de conseillers généraux pour favoriser la structuration de syndicats mixtes départementaux. » (Attar, 1999 : 26).

¹ La possibilité de réaliser des plans interdépartementaux sera réaffirmée dans la circulaire de 1998.

d'évaluation et de prospective publié en 1997¹ rappelle le lien entre acceptation des installations et mise en visibilité des territoires des déchets qui a prévalu en 1992.

« L'acceptabilité publique des installations de traitement et de stockage des déchets décroît à mesure que l'on s'éloigne de la source majoritaire des déchets concernés ; le changement de département crée souvent une difficulté supplémentaire, surtout lorsque l'un des départements accueille systématiquement les installations de l'autre. Il ne faut pas oublier que la loi de 1992 est née d'un refus social du « tourisme » des déchets. La responsabilisation des émetteurs de déchets vis-à-vis des conséquences de leurs activités est par ailleurs une donnée décisive pour amorcer les changements de comportement indispensables. (...) Une certaine contrainte spatiale sur les systèmes de gestion des déchets rapproche aussi les décisions et leurs conséquences des consommateurs à l'origine des besoins. Elle renforce l'implication locale du public, en discussion directe avec les élus municipaux ou territoriaux, ce qui constitue une incitation autre que réglementaire à la réflexion sur les moyens. » (Dron, 1997 : 45).

Pratiquement, cette mise en territoire du problème déchets passe par la définition de secteurs de collecte et de traitement dans les plans départementaux, chaque secteur étant en principe doté d'un équipement d'élimination. Mais de fait, c'est la répartition des équipements existants qui semble déterminante dans la délimitation des secteurs. Les plans départementaux consistent ainsi souvent à entériner les systèmes préexistants à la planification, basés sur les contrats passés entre collectivités et prestataires privés. Le coût et les impacts des transports des déchets ne sont pas toujours pris en compte dans les plans départementaux². En outre, cette notion est dénuée de portée normative, son non-respect ne peut pas être considéré comme un motif d'annulation des plans³. Aussi, l'interprétation du principe de proximité, sans valeur juridique ni même indicative, est sans surprise très variable d'un département à l'autre⁴.

Les facteurs structurants de l'organisation territoriale de la gestion des déchets sont cependant à chercher en dehors de la politique déchets proprement dite, mais dans les évolutions législatives de la fin des années 1990 relatives à l'intercommunalité. La loi « Chevènement »⁵ (1999) instaure en effet de nouvelles règles relatives aux transferts de la compétence « élimination des déchets » entre

¹ La Cellule de prospective et stratégie du Ministère de l'environnement, créée en 1994, a mandaté cette même année un groupe de travail dirigé par D. Dron avec la mission suivante ;
« - proposer une évolution probable de la réglementation européenne en matière de déchets municipaux à la lumière d'une analyse des orientations de la Commission européenne et de plusieurs politiques nationales actuelles (Europe, USA, Japon) ; - examiner la situation française dans ce contexte et suggérer quelques orientations. » (Dron, 1994 : avant propos).

² « La dépense énergétique liée au transport n'apparaît toujours pas (ou guère) dans des prescriptions réglementaires claires comme un critère déterminant l'élaboration ou la révision des plans alors que l'enjeu environnemental et financier est de première importance. (...) une application pragmatique de la notion de proximité consisterait donc à limiter les distances parcourues compte tenu des exutoires disponibles et des possibilités de concurrence pour un mode de traitement donné. Mais en l'absence de distances limites indicatives sinon normatives, la notion de proximité se retrouve soumise à interprétation, voire sujette à contestation. » (Attar, 1999 : 16).

³ Voir le Code de l'environnement 2005, p. 731 ; ainsi que *Le juge et le principe de proximité*, Droit de l'environnement n°104, décembre 2002.

⁴ « Tous les plans n'ont pas une définition identique de la notion de proximité. (...) certains départements (20) définissent un périmètre maximal. Pour d'autres (10), la limite est donnée en tonnage maximal d'importation autorisée. » (ADEME, 2004).

⁵ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il s'agit d'éviter la multiplication et le chevauchement de structures, et d'assurer une certaine cohérence entre les périmètres des services de collecte et de traitement¹. La réforme de l'intercommunalité vise également à encourager les regroupements à fiscalité propre qui peuvent percevoir les taxes et redevances liées à la gestion des déchets. Des mesures incitatives -une dotation générale de fonctionnement bonifiée- viennent encourager cet effort de rationalisation fiscale. La reconfiguration de « l'offre » intercommunale privilégie les EPCI fortement intégrés.

- Pour les Communautés de Communes la gestion des déchets est une compétence facultative
- Pour les Communautés d'Agglomération il s'agit d'une compétence optionnelle
- Pour les Communautés Urbaines la compétence d'élimination des déchets est obligatoire.

La loi Chevènement prévoit d'autre part la possibilité pour les communes et EPCI de confier la compétence traitement au département. L'idée d'une structure unique d'envergure départementale est destinée prioritairement aux territoires ruraux.

Ces nouvelles règles de coopération intercommunale vont contribuer à remodeler le paysage de la gestion des déchets. Si la prise en charge de ce service dans un cadre intercommunal est un fait ancien, il a traditionnellement concerné surtout les communes rurales. Cette tendance va progressivement s'infléchir. Ainsi, entre 1997 et 2001, l'augmentation de la proportion de prise en charge de la gestion des déchets par des structures intercommunales est le fait des communes les plus peuplées (CGP, 2003b : 7). Les regroupements « intégrés » (Communautés de communes ou d'agglomération) tendent à remplacer les petits syndicats intercommunaux (SIVOM et SIVU), en raison notamment de la « carotte financière » (cf. annexes). Puis ces EPCI transfèrent souvent la compétence déchets (parfois uniquement le traitement) à un syndicat de second niveau de type syndicat mixte. Ces transferts « en cascade » représentent l'organisation typique des services de gestion des déchets.

La traduction locale d'un principe de proximité visant à une autonomie départementale, la prise en compte de la dimension territoriale dans l'acceptation des équipements, ainsi que les nouvelles règles en matière de coopération intercommunale, tous ces facteurs convergent pour placer la question territoriale comme enjeu central d'une gestion des déchets rationnelle et acceptée.

4. Localisation des équipements et publicisation des décisions : les plans vecteurs de légitimation de l'action publique

Les implantations d'équipements, systématiquement déclencheurs de conflits sont le point sensible par excellence de la gestion des déchets. Or, la vocation des plans à désigner la localisation des équipements programmés a été un des enjeux des discussions parlementaires préalables à la loi de 1992. L'histoire des rebondissements relatifs au choix des termes dans les textes officiels est révélatrice de l'importance accordée à la recherche d'éléments d'acceptation de l'épineuse question

¹ Une commune ne peut pas transférer la seule compétence collecte en gardant celle du traitement. Soit l'ensemble de la compétence est transférée, soit uniquement la partie traitement. Dans le cas du transfert des deux compétences, il doit se faire au bénéfice du même EPCI, ce qui supprime les pratiques de transferts « en étoile ».

du choix de la localisation. Car c'est la capacité des plans départementaux à assurer la légitimité de ces décisions qui est en jeu.

Le premier projet de la loi de 1992, rédigé par le Gouvernement, prévoyait que le plan départemental puisse, pour la création d'installations nouvelles, « *indiquer certains sites appropriés* ». Or, le sénat a vu dans cette possibilité un danger dû aux « *risques de blocage de l'élaboration des plans ou de leur application* » (Hugo, 1992 : 75). Un amendement a été déposé pour supprimer cette possibilité et se limiter à la désignation de « *secteurs géographiques* », terme finalement retenu dans le texte final qui se caractérise par sa grande souplesse à cet égard : « *le plan (...) énonce les priorités à retenir (...) pour la création d'installations nouvelles et peut indiquer les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à cet effet* »¹. On a ainsi récusé une désignation relativement précise par crainte de blocages sociaux, au profit d'entités territoriales plus vastes, considérées comme étant *a priori* moins conflictuelles. Mais en 1996, dans le cadre du décret d'application, on opte à nouveau pour une désignation de la localisation par les plans qui doivent préciser la « *localisation préconisée* »² des installations à créer.

De « *site approprié* » à l'indication de « *secteurs géographiques* », pour finalement s'arrêter sur une « *localisation préconisée* » -dans le cadre du décret- ; ces attermoissements sémantiques, tout en demeurant d'une portée marginale puisque la désignation de la localisation reste une possibilité et non une obligation, sont révélateurs du dilemme qui se pose aux décideurs politiques, pris entre la réticence de susciter une « remontée en amont » du blocage social qui se manifesterait dès le processus d'élaboration du plan, et la nécessité de s'appuyer sur ces documents comme vecteurs de légitimation des décisions relatives aux implantations d'équipements.

Au delà de la question de la localisation, les plans sont appréhendés au sein des réseaux de politique publique comme des outils d'information et de mise en visibilité de l'action publique locale, dont on attend une fonction de légitimation.

Les plans sont soumis à enquête publique avant leur approbation par le préfet³. Si l'organisation d'une enquête publique préalablement à l'approbation des plans a été rendue obligatoire avec le décret de 1996, la soumission des plans à cette procédure ne faisait pas l'unanimité au moment du vote de la loi de 1992. En effet, compte tenu de l'étendue du champ géographique de ces plans, le Sénat considérait que la procédure d'enquête publique n'était pas adaptée car elle risquait de se transformer en « *simple formalité* ». Il a été suggéré une procédure spécifique de consultation dont les modalités seraient fixées par décret, les sénateurs présument d'un désintérêt du public en raison de la grande étendue géographique. Malgré les réticences quant à la pertinence de la procédure formelle de consultation du public, les plans seront soumis à enquête publique.

Le manque de conviction des décideurs -du moins des sénateurs- quant à l'intérêt potentiel des habitants ne doit pas occulter les attentes nourries à l'égard de la « dimension médiatique » de ces documents. En effet, au sein des réseaux d'élaboration et d'évaluation de la politique déchets, on attend de ces plans qu'ils contribuent à la mise en visibilité de l'action publique locale, et ainsi qu'ils participent au processus d'« *intéressement* » des citoyens-habitants à l'égard de leurs déchets. En corollaire les plans apparaissent comme un outil d'organisation de cette gestion

¹ Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992

² Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

³ Quant aux plans révisés, ils sont également soumis à enquête publique dans les cas où « *l'économie générale du plan est mise en cause* », Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

territoriale, mais également comme des *media* permettant de donner à voir la justification des choix en termes d'équipement. « *L'élaboration des plans départementaux doit dès l'origine être la plus ouverte et partenariale possible, et les procédures liées à chaque équipement local, notamment incinérateurs et stockages, prévoir une explication de la logique générale et une ouverture aux interrogations légitimes de tous.* » (Dron, 1997 : 32).

L'obligation de réaliser des plans départementaux d'une part, ainsi que l'instauration de nouvelles règles de l'organisation intercommunale, vont constituer deux points majeurs de rationalisation de la gestion territorialisée des déchets. Nous poursuivons la réflexion sur la territorialisation dans le chapitre 3, ainsi que dans le cadre d'une étude de cas locale (partie II). D'ores et déjà, nous pouvons souligner la difficulté des démarches de planification à imposer un cadre d'action face à des mécanismes sur lesquels elles n'ont pas ou peu d'influence : la production des biens d'une part, ainsi que la répartition des flux de déchets qui dépendent des gestionnaires des sites de traitement. Aussi, selon Y. Rumpala (2003), la planification s'inscrit dans le prolongement de l'effort de rationalisation de façade mené par l'Etat, par ailleurs impuissant à s'imposer comme régulateur du système de production-consommation¹.

Cette « seconde période » de la politique déchets se caractérise par un phénomène de « mise en public » du problème. Nous avons évoqué à ce titre l'introduction de la question des déchets dans l'espace public médiatique. Or, cette « mise en public » revêt un double sens : elle renvoie également à un processus d'implication des populations à la gestion des déchets. Les habitants, jusqu'alors absents du système de gestion, sont priés de modifier leurs comportements, et ce à plusieurs égards.

Section V. La construction d'une figure multiforme du « public » des déchets

La décennie 1970, qui a vu se généraliser les systèmes de collecte et de traitement des déchets était caractérisée par l'absence des habitants comme *groupe-cible* de la politique déchets. Aucun changement de comportement n'était sollicité, si ce n'est le règlement de la facture d'enlèvement des ordures. La « mise en public » de la question des déchets amène un traitement de cette question dans l'espace public et non plus uniquement dans les sphères techniques et politiques dans lesquelles il était jusqu'alors confiné. Parallèlement à cette « publicisation » du problème déchets s'opère un phénomène de désignation du public -compris comme l'ensemble de la population- en tant que *groupe-cible* essentiel de la politique déchets.

La multiplication des conflits d'implantation fait apparaître les groupes d'habitants mobilisés comme autant d'entraves à la mise en œuvre de la politique. C'est à l'adresse de ce « public-

¹ « *Le caractère global que prend la gestion des déchets ménagers sous l'égide de l'Etat peut en définitive être vu comme l'expression d'un processus d'apprentissage institutionnel. Celui-ci constitue une forme de réponse à la nécessité de compenser le déficit de rationalité provenant d'une régulation défaillante entre la production de marchandises et leur élimination en fin de vie. Dans sa dimension planificatrice, la politique mise en place permet la rationalisation des activités qui marquaient le terme des circuits de production et de consommation, tout en préservant la dynamique du système économique.* » (Rumpala, 2003 : 293).

riverain » que va être mis en place un arsenal d'outils à caractère informatif et participatif. L'intégration -ou l'*intéressement* (Callon, 1986 ; Rumpala, 1999b)- de ces publics passe par une instrumentation recourant à l'information et à la participation.

D'autre part, la gestion des déchets connaît de profonds bouleversements avec la complexification des systèmes de gestion et la généralisation de la collecte sélective qui nécessite une implication pratique des usagers du service. Cette demande d'implication pratique des habitants et la diffusion d'information à cet effet ont contribué à la publicisation de la question des déchets, que l'on cherchait auparavant à cacher ou à oublier. C'est ainsi que se met en place un vaste « dispositif d'*intéressement* »¹ au « problème déchets » qui se construit autour d'une figure multiforme associant l'habitant pris en compte en tant que riverain potentiel d'une installation de traitement, l'utilisateur en tant que trieur et contribuable, ainsi que le citoyen invité à donner son avis dans le cadre des procédures de participation.

1. La prise en compte du public-riverain, préalable incontournable à l'acceptation territoriale des équipements

À l'aube de la décennie 1990, la mise en œuvre de la politique déchets suppose de parvenir à dépasser le blocage social, la « crise de confiance » déplorée par les *policy makers*. C'est en réponse à une situation de crise relative à l'implantation d'équipements qu'est mis en place un arsenal institutionnel reposant sur l'inscription d'un droit à l'information, qui donne lieu à des règles relatives à la production et à l'accès à l'information, ainsi qu'à la création d'instances « d'information et de surveillance » rassemblant les acteurs locaux concernés par une même installation. La « fabrique institutionnelle » de cette « ingénierie de l'information » ainsi que sa mise en œuvre à travers une étude empirique des CLIS sont présentées en troisième partie de la thèse. Nous souhaitons pour l'heure insister sur le fait que cette formalisation de l'information s'inscrit dans un processus de prise en compte d'un public constitué par les riverains actuels et futurs des équipements de gestion des déchets. Le législateur cherche à associer un public-riverain qui, à travers les conflits d'implantation, s'est imposé comme un acteur incontournable de la politique déchets.

Le problème tel qu'il est formulé par les parlementaires repose sur trois ressorts : une méconnaissance des populations à l'égard des modes de traitement, qui donne lieu à des réactions irrationnelles nourries par une médiatisation accrue, associées à une perception égoïste face à un problème généré par des modes de vies revendiqués par ailleurs. C'est dans le but de remédier à cette situation qu'ont été pensées les mesures à caractère informatif. L'information de la population doit alors être comprise comme un moyen permettant de surmonter ces blocages, et ainsi de rencontrer les objectifs recherchés, à savoir l'ouverture de nouveaux sites. Le développement de l'information revêt un double objectif : rassurer sur l'innocuité des procédés de traitement utilisés, et responsabiliser les habitants quant à la production des déchets. Il s'agit de contrer un des

¹ Par *intéressement* M. Callon désigne « l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation. » (Callon, 1986 : 185). « Le dispositif d'intéressement fixe les entités à enrôler, tout en interrompant d'éventuelles associations concurrentes et en construisant un système d'alliances. » (Callon, 1986 : 189).

arguments récurrents des habitants mobilisés qui refusent de subir les nuisances et les risques liés au traitement des déchets « d'ailleurs » (d'espaces métropolitains, d'autres départements ou, figure extrême de l'extra-territorialité : l'étranger). Créer les conditions d'une appropriation territoriale est alors envisagé comme un moyen de renforcer l'acceptation des équipements. C'est dans cette logique que les outils d'information sont organisés à partir d'un ancrage territorial (*Commissions locales d'information et de surveillance, Commissions consultatives des services publics locaux*), créant un cadre de discussion des acteurs jugés intéressés à la question. Les innovations procédurales de la loi de 1992 sont d'ailleurs inspirées d'expériences regroupant des acteurs en raison de leur représentation et/ou de leur reconnaissance localisée. La démarche de la SEMEDDIRA (*Société d'économie mixte pour l'étude de décharges pour déchets industriels en Rhône-Alpes*) est à ce titre regardée comme l'exemple type d'une concertation réussie, jugée comme « *la seule qui puisse servir d'exemple pour une concertation organisée avec l'ensemble des parties organisées* » (Hugo, 1992 : 31).

Parallèlement à ces outils de nature persuasive le législateur a opté pour le renforcement de moyens d'action d'ordre coercitif donnant aux autorités publiques la possibilité de passer outre les obstacles des riverains-propriétaires. Aussi, afin de contourner le refus de propriétaires de vendre leurs terrains, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est étendue à « *l'aménagement et [l'] exploitation d'installations d'élimination ou de traitement des déchets* ». Cette disposition « *élimine de réels obstacles au nécessaire accroissement du parc des installations d'élimination des déchets, tout en garantissant aux propriétaires expropriés le bénéfice des dispositions protectrices du code de l'expropriation.* » (Destot, 1992 : 64).

2. Généralisation des collectes séparatives et « enrôlement » de l'usager-trieur

La réforme de la gestion des déchets est porteuse d'une complexification du service nécessitant de nouvelles pratiques telles que la collecte sélective, ce qui induit un bouleversement des rapports avec le « public » de la politique déchets, à plusieurs niveaux. A travers cette évolution se dessinent les contours du « public-usager », figure composite regroupant une appréhension de l'usager en tant que contribuable et premier intervenant dans la chaîne de la gestion des déchets avec la généralisation du tri.

L'obligation de valorisation des déchets va conduire à la généralisation des systèmes de collecte sélective, qui se limitaient jusqu'alors à des démarches volontaires des collectivités. La valorisation des matériaux nécessite une séparation à la source, et donc une implication des habitants qui doivent effectuer cette séparation et parfois porter certains résidus aux points d'apport volontaires. L'usager du service d'élimination des déchets n'est plus simplement le contribuable qui assure le financement du service dont la réalisation est confiée aux élus et techniciens, il devient avec la généralisation du tri un maillon indispensable de la mise en œuvre de la politique déchets, un « *producteur-trieur de déchets inséré dans une filière industrielle* » (Barbier & Waechter, 2003 : 86). Le processus de modernisation de la gestion des déchets à l'œuvre au cours de la décennie 1990 induit un « *phénomène d'enrôlement de l'usager individuel dans la gestion des services* »

(Barbier & Waechter, 2003 : 86), cette sollicitation des ménages se rapprochant d'une « colonisation de la sphère domestique »¹ par le système.

Dans le but d'amener les populations à un changement de comportement, diverses campagnes de sensibilisation ont été mises en place par les autorités nationales et locales, avec l'appui d'organismes tels qu'*Eco-Emballage*. La multiplication des messages d'incitation au tri participent d'une relation renouvelée d'échanges entre les sphères institutionnelles et le public (Rumpala, 1999b : 602) et contribue au phénomène de « publicisation » du problème déchets. Ce processus de mise en visibilité du système s'est notamment effectué au travers de la mise en place d'une vaste « chaîne d'intéressement »² qui a consisté à impliquer dans la démarche de tri les collectivités locales, industriels, groupes écologistes. Les arguments utilisés dans le cadre des démarches de sensibilisation sont multiples, ils allient des considérations environnementales, économiques, techniques et morales (Rumpala, 1999b : 610). C'est une vaste opération de « conscientisation » environnementale qui est amorcée : à travers le tri de leurs déchets est offerte à la population une occasion de « faire un geste pour l'environnement. », alors que se mettent en place des systèmes de mesure de la « sensibilité environnementale » des Français³. Les sondages, faisant apparaître le succès du tri qui devient le « geste en faveur de l'environnement » le plus répandu et le plus accessible aux Français (cf. annexes), représentent une stimulation et une garantie pour l'investissement dans des systèmes de collecte sélective.

Cette association du citoyen-usager dans le processus de traitement et de valorisation participe d'une redistribution des responsabilités à l'égard du « problème déchets ». « *Les collectes sélectives présentent aussi l'avantage en faisant participer concrètement les citoyens de leur faire prendre conscience de ce problème des déchets ménagers. Elles ont donc une vertu pédagogique très importante.* » (Pelchat, 1993 : 55). Ce travail d'intéressement s'inscrit dans un processus de « déplacement dans la chaîne des responsabilités » vers le consommateur, tandis que se perpétue l'augmentation de la production : « *Avec ce déplacement vers l'amont de la chaîne de prise en charge des déchets, tout un travail institutionnel va prendre forme pour tenter de responsabiliser la vaste population que constituent les ménages, soupçonnée de considérer sa production d'ordures avec un peu trop d'insouciance.* » (Rumpala, 1999b : 601). L'implication des citoyens consommateurs s'inscrit dans un « double mouvement de relégitimation et de rationalisation » dont la finalité est de « *maintenir la fonctionnalité du système production-consommation* »⁴. C'est ainsi

¹ Y. Rumpala, dans le développement de cette idée, se réfère à la notion de colonisation du *monde vécu* de J. Habermas (Rumpala, 1999b : 603). Toutefois, considérant une histoire longue de la gestion des déchets, R. Barbier et V. Waechter nous invitent à relativiser cet « envahissement de la sphère privée par la sphère publique » (Barbier & Waechter, 2003 : 90). En effet, dès le Moyen Age apparaissent des mesures visant à infléchir les pratiques individuelles (De Singly, 1996).

² Y. Rumpala (1999b) fait référence au concept d'intéressement développé par M. Callon (1986), à appréhender dans le sens de « *faire prendre intérêt à quelque chose* ».

³ En 1993 l'IFEN met en place l'OPRESE (Observatoire des pratiques et des représentations sociales de l'environnement), qui a pour mission de mettre « *à disposition des acteurs institutionnels et du public un ensemble de données sur l'état de l'opinion et des pratiques concernant l'environnement.* »

<http://www.ifen.fr/oprese/>

⁴ « *D'une part, les initiatives soutenues autant par l'Etat que par les milieux industriels semblent en effet avancées de façon à contenir le déclin de légitimité que pourraient subir les orientations du système production-consommation à cause des problèmes environnementaux imputables aux déchets. D'autre part, cette participation des populations par des comportements placés sous la bannière du respect de l'environnement paraît s'adapter à une dynamique économique fondée sur la croissance. Une telle participation paraît même préserver cette dynamique économique en facilitant le traitement et l'élimination*

que s’amorce une entreprise de responsabilisation-culpabilisation du citoyen-consommateur qui va se développer au cours de la « troisième période » avec l’avènement de la réduction à la source comme enjeu central de la politique déchets.

3. La gestion des services publics locaux et le public-usager

La généralisation du tri et des collectes sélectives marque un profond changement du rapport de la « politique déchets » à son « public ». La population, jusqu’alors ignorée dans le cadre d’un système géré par les experts et techniciens, est alors désignée comme un vaste *groupe-cible* dont l’implication domestique est un préalable nécessaire au bon déroulement du processus d’élimination. La gestion des déchets est ainsi profondément et durablement marquée par la « rencontre » entre l’action publique et « l’intimité domestique » (Barbier, 1996). C’est en effet l’ensemble de la relation du service et des usagers qui est bouleversée, au point d’entraîner une « remise en cause de l’identité professionnelle ou de la légitimité des porteurs de projets, techniciens ou élus »¹. Les services publics locaux ne sont plus gérés dans le cadre d’une relation fermée entre élus, techniciens et prestataires privés mais ouverts à de nouveaux acteurs, les usagers².

De nouvelles règles visant à une plus grande transparence des services publics locaux instituent des espaces d’information et de dialogue avec les usagers. Les *Commissions consultatives des services publics locaux* (CCSPL) ont été instaurées par la loi du 6 février 1992 sur l’Administration territoriale de la république. Ces commissions relatives aux services de gestion de l’eau et des ordures ménagères devaient être créées dans chaque commune de plus de 3500 habitants ou pour les EPCI comprenant au moins une commune de cette taille, quel que soit le mode de gestion de ces services, en régie directe ou en délégation de service public³. La loi ATR de 1992 précisait que devaient y être représentées des « représentants d’associations d’usagers ou des services concernés ». La composition est fixée par le maire ou le président de l’établissement intercommunal qui en est président de droit. Dix années après leur instauration, devant le constat d’une faible application, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié les règles de création et de fonctionnement de ces commissions. Le seuil à partir duquel la

des marchandises arrivées en fin de vie. L’enclenchement de la sphère domestique dans la réorganisation de la gestion des déchets ménagers, sous l’égide de l’Etat, s’avèrait en somme fort utile pour maintenir la fonctionnalité du système production-consommation. » (Rumpala, 1999b : 602).

¹ « L’irruption du citoyen dans la gestion du service, qu’elle soit positive (tri à la source, concertation) ou négative (contestation virulente) est un fait nouveau des années 90 qui bouleverse les méthodes de travail, et nécessite de la part des personnels territoriaux une forte capacité d’adaptation. » (Barbier, 1996 : 22).

² « L’environnementalisation de la gestion des déchets transforme les micro-gisements domestiques en points de rencontre où vont se heurter des prétentions et des intérêts potentiellement contradictoires. Sous l’effet conjugué de multiples changements, la propreté urbaine devient de plus en plus une production collective, mêlant des acteurs multiples (usagers, prestataires, récupérateurs/recycleurs...) et des logiques diverses (industrielle, marchande, civique, domestique...). » (Barbier, 1996).

³ Cette mesure fait suite à plusieurs « affaires » advenues dans les années 1980 liées à des pratiques abusives en matière de contractualisation entre collectivités locales et prestataires privés, dans le domaine de la gestion de l’eau notamment. La loi « Sapin » instaure en 1992 de nouvelles règles garantissant une transparence accrue et une mise en concurrence concernant la délégation des services publics locaux.

commission est obligatoire a été élevé à 10 000 habitants¹. D'autres modifications sont apportées : au lieu des associations de représentants d'usagers sont conviés les « *représentants d'associations locales, nommées par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant* »². La désignation des représentants d'associations d'usagers a été modifiée dans un sens moins restrictif en raison probablement de l'inexistence de tels organismes dans de nombreuses communes. En tout état de cause le « public » convoqué est un public d'usagers d'un service public, c'est à dire des administrés d'une collectivité qui sont également des contribuables. Dans les faits, la composition de ces commissions est très variable³. Si ces commissions ont le plus souvent une visée gestionnaire et pragmatique, « *le degré d'ouverture à la participation des usagers est fortement lié à la façon dont les membres s'approprient les dispositifs institués par les élus locaux* » (Barbier & Waechter, 2003 : 92). En outre, le rôle de ces commissions est précisé : elles peuvent formuler des propositions⁴, et doivent chaque année examiner plusieurs rapports relatifs à la gestion des services publics locaux. Il s'agit :

- du rapport annuel que doit produire le délégataire de service public
- des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte et de traitement des ordures ménagères, réalisées par les collectivités compétentes (concernant les déchets ménagers le contenu du rapport est précisé dans le décret de 1993 relatif aux modalités d'information du public)
- du bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

D'autre part, l'assemblée délibérante de la collectivité est tenue de consulter la CCSPL avant toute décision concernant un projet de délégation de service public ainsi qu'en cas de création d'une régie dotée de l'autonomie financière. Si les questions environnementales ne sont a priori pas exclues de ces commissions, leur domaine principal d'action a trait à la gestion -notamment financière- des services. Il s'agit d'assurer une certaine transparence quant au fonctionnement de ces services. Les commissions consultatives d'usagers revêtent une double fonction, démocratique et gestionnaire⁵. Pour autant la création de ces commissions consultatives reste très inégale, souvent limitée aux agglomérations de taille importante, quoiqu'il soit difficile d'avoir une vue d'ensemble en l'absence d'étude globale qui en dresserait un inventaire.

¹ Les EPCI qui comptent plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes qui comprennent une commune de plus de 10 000 habitants sont également soumis à cette obligation.

² Code général des collectivités territoriales, Article L1413-1.

³ R. Barbier et V. Waechter ont suivi une commission consultative relative au service d'eau et d'assainissement. « *On trouve selon les cas, des usagers individuels, des associations de quartier, des associations de consommateurs, des associations de protection de l'environnement, des chambres consulaires, des syndicats de copropriété, des gestionnaires de logements sociaux ... (...) L'objectif visé semble moins être celui de la stricte représentativité que de la couverture de la diversité des points de vue que les usagers peuvent porter sur le service et sa gestion, en fonction de leur lieu de résidence (quartier périphérique, quartier central), de leur profil sociologique (étudiant, personne âgée), du type d'usage (professionnel ou domestique), d'un intérêt collectif (environnement, pêche, etc.).* » (Barbier & Waechter, 2003 : 92).

⁴ Ces propositions ne seront cependant examinées que si elles émanent de la majorité des membres : « *La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux* », Code général des collectivités territoriales, Article L1413-1.

⁵ La « *fonction démocratique* » se manifeste par un contrôle de la gestion municipale. La « *fonction gestionnaire* » peut donner lieu à la « *production de « rétroactions positives* » » qui permettent certains infléchissements concernant le fonctionnement effectif du service (Barbier & Waechter, 2003 : 86).

Quoique ne relevant pas spécifiquement de la « politique déchets », ces commissions participent de l'intégration du « public » à la gestion des déchets : à travers ces instances sont dessinés les contours d'un public-usager auquel il est reconnu une légitimité de parole et de regard sur la gestion du service au niveau local.

Il reste à mentionner la montée en puissance, durant la décennie 1990, des préoccupations relatives aux systèmes de financement des services publics locaux d'enlèvement des déchets. Au sein des sphères spécialistes sont véhiculés des encouragements à la mise en place d'une redevance (REOM), au détriment de la taxe (TEOM), ce qui revient à fixer un prix du service qui soit au plus près de son coût effectif. Car les collectivités optent majoritairement pour la TEOM, qui recouvrée par l'Etat, présente des facilités de gestion. Or, cette motivation est à rapprocher d'un souci d'intégration de l'utilisateur ; la redevance étant perçue auprès des usagers, au contraire de la taxe indexée à la taxe foncière, perçue auprès des contribuables. Le recours à la taxe entretenait une déconnexion entre le taux de participation et le coût réel du service, empêchant ainsi tout lien entre les comportements individuels -la pratique du tri notamment- et le montant de la facture. *« Le coût financier de l'élimination, qui ne prend pas en compte les coûts externes de cette activité, était imputé aux contribuables, mais dans des conditions qui n'étaient pas susceptibles d'avoir une influence sur leurs comportements : le consommateur individuel aurait-il voulu limiter sa production de déchets que le contribuable qu'il était par ailleurs n'aurait pas vu diminuer son impôt. »* (Defeuille & Godard, 1998 : 199). Aussi on assiste, dès le début de la période, à des encouragements pour la mise en place de redevance, qui sont justifiés par le souci d'une intégration et d'une responsabilisation des usagers à l'égard des déchets. *« Il me semblerait utile qu'une réflexion s'instaure afin de rendre ce système [la redevance] plus attrayant car il présente l'énorme avantage de faire prendre conscience aux citoyens du problème représenté par les déchets ménagers et par là-même de les responsabiliser. »* (Pelchat, 1993 : 46).

Les différents niveaux de sollicitation du public considéré en tant que riverain, qu'utilisateur-citoyen et que contribuable vont converger, faisant l'objet d'associations explicites dans des discours de responsabilisation à l'égard du problème des déchets.

4. Association des différentes « facettes » du public-cible de la politique déchets

Le « public » devient à partir des années 1990 un acteur essentiel de la politique déchets. La mise en œuvre de la politique est conditionnée à l'adhésion et la participation de la population à plusieurs niveaux¹. L'intégration, subie ou souhaitée, de la population, est relayée par la

¹ « Il est certain que notre politique d'élimination, de traitement et de stockage des déchets doit changer de nature et d'échelle. C'est moins une question technique -les solutions existent- qu'un problème politique, financier, médiatique et culturel. Il faut désormais que l'Etat, avec les collectivités locales et les industriels, s'engage sur une politique concertée, claire et cohérente, tant pour les industriels que pour les usagers. Le texte issu de nos travaux répond à cette exigence de clarté et d'efficacité, afin que la gestion des déchets passe à la vitesse supérieure et implique désormais fortement l'ensemble des partenaires concernés, publics et privés, notamment les citoyens et les entreprises. Cette gestion nouvelle soit être le champ d'expérimentation privilégié d'un nouveau civisme, reposant sur une participation réelle à la défense de

désignation de plusieurs « figures » du public, saisissable pour l'analyste à travers le choix des instruments d'intervention. En début de chaîne, la population est sollicitée -par le biais de multiples campagnes de sensibilisation- pour effectuer la séparation des matériaux nécessaire à leur valorisation. La complexification des services publics locaux, l'organisation de leur transparence par le biais des CCSPL ainsi que les préoccupations relatives à leur mode de financement se rejoignent dans une prise en compte de l'usager-contribuable. A l'autre extrémité du cycle c'est l'implantation des équipements qui pose problème au point qu'il devient difficile d'assurer l'élimination des déchets. Il s'agit alors de convaincre les habitants-riverains d'accepter ces équipements, par le biais de dispositifs d'information.

C'est finalement un processus de construction de *ressortissants*¹ comme sujets actifs qui se met en place, rejoignant l'observation de Ph. Warin : « *Aux réactions des groupes d'intérêts à faire valoir leurs attentes face aux décideurs se substituerait une contribution nécessaire de groupes sociaux choisis ou ciblés visant à accompagner un changement des modes d'action publique* ». (Warin, 1999)

Or, ces différentes « facettes » du public vont faire l'objet d'un rapprochement dans une logique de responsabilisation du citoyen à l'égard du « problème déchets ». L'entreprise de *déplacement des responsabilités* repose sur une articulation entre les différentes facettes du public saisi collectivement (riverains, usagers-participants) et individuellement (habitants-trieurs, contribuables). L'information et la participation à la décision et la « participation pratique » (tri, contribution financière) apparaissent comme des vases communicants qui se nourrissent l'un l'autre. « *Premier maillon de la chaîne d'élimination des déchets ménagers et assimilés, l'usager n'est souvent guère associé, voire informé de la gestion des déchets dans sa commune. De ce point de vue, l'institution de la redevance constitue très certainement un progrès. Tel est également le cas de la collecte sélective qui suppose, notamment quand il s'agit d'apport volontaire, la sensibilisation de la population au tri, l'émergence de nouveaux comportements, la participation à un service collectif. De contributeur passif, l'usager accomplit un "geste citoyen" et prend part, à son niveau de responsabilité au fonctionnement d'un service de proximité. L'information des usagers et le développement d'une démarche participative sont à privilégier car ils sont les clés de la réussite d'une politique de responsabilité, de prévention et de valorisation vers laquelle doivent converger tous les efforts.* » (Guellec, 1997 : 65).

La nécessité d'une participation pratique est traduite en une opportunité de participer au vaste chantier de la protection de l'environnement et du développement durable. « *L'approche sociale privilégie les solutions qui sensibilisent les consommateurs sur leur rôle fondamental dans l'évolution de l'économie vers un développement plus durable, et qui les impliquent dans sa réalisation. En ce sens, les concertations des plans départementaux et des enquêtes publiques en amont, les collectes sélectives et les déchetteries en aval comptent parmi les atouts sociaux d'une gestion moderne des déchets. Leur participation à une politique multiforme de prévention à la source complèterait efficacement le dispositif qui les prépare à compléter leurs critères d'achat par des éléments collectifs économiques et environnementaux.* » (Dron, 1997 : 14). La suite logique

l'intérêt général que représente la protection de l'environnement. » (M. Bergé-Lavigne, député (groupe socialiste), JO débats Sénat, séance du 30 juin 1992, p. 2269).

¹ J.C. Thoenig & Y. Mény désignent par ressortissant « *tout individu dont la situation est directement ou non perturbée par l'action publique.* » (Mény & Thoenig, 1989 : 130).

de cette tendance qui va être emblématique de la « troisième période » (chapitre 3) est ainsi amorcée naturellement : il s'agit de l'intégration dans « la chaîne des déchets » des citoyens en tant que producteurs de déchets et comme *public-cible* désigné pour réduire à la source la production de matières résiduelles.

L'articulation de ces différentes facettes du public est à mettre en lien avec le processus de territorialisation de l'action publique. C'est l'avènement de l'individu comme acteur territorialisé qui, selon H. Gumuchian *et al.*, susciterait l'imbrication entre ses différentes fonctions. « *Tantôt l'individu était pris comme un usager, notamment dans les virulents débats de la décennie 70 sur l'évolution des services publics, tantôt l'individu était pris dans son acception citoyenne lors des élections. A ces deux premières dimensions, jamais utilisées en commun, s'ajoutait celle de la proximité, du fait d'habiter, à savoir l'habitant. Comme pour les acteurs collectifs, il importe de constater que ces acteurs individuels se sont multipliés et qu'en plus, leur participation à la construction des territoires ne fait pas uniquement appel à la dimension usager, à la dimension citoyenne ou à la dimension habitant, mais à une association complexe qui est la médiation de ces différentes fonctions.* » (Gumuchian *et al.*, 2003 : 75).

Conclusion du chapitre 2

A partir de la fin des années 1980 la question des déchets n'est plus traitée au sein des seules sphères technicienne et politique mais devient objet de débat public. La médiatisation de plusieurs « affaires » liées aux transferts transfrontaliers concourt à ce phénomène de « mise en public » du problème déchets, d'abord limité aux seuls déchets industriels ou spéciaux puis qui s'étendra aux déchets ménagers. Dans le même temps, l'implantation de nouvelles unités de traitement se heurte à l'opposition des populations riveraines au point qu'il devient difficile d'assurer l'équipement en exutoires de manière homogène sur le territoire français. C'est dans cette situation de crise, en raison notamment de la menace d'une pénurie des capacités de traitement, que s'annonce une réforme de la politique déchets jugée urgente, qui prend la forme d'une nouvelle loi-cadre votée le 13 juillet 1992.

Les nouvelles orientations de la politique confirment le rattachement à un référentiel économique et industriel : il s'agit d'organiser la valorisation des matières dans le cadre de filières industrielles de récupération, sans remettre en cause le système production-consommation, en dépit d'un objectif affiché de réduction à la source des déchets. Avec la notion de « déchets ultimes » la mise en décharge doit se limiter aux déchets ayant fait l'objet d'une valorisation préalable. Aucune hiérarchisation n'est toutefois introduite quant aux types de valorisation : ainsi, la valorisation énergétique est considérée au même titre que la valorisation matière. Mais devant la multiplication des projets d'incinérateurs, une circulaire tente en 1998 d'inverser la tendance au recours massif à ce procédé en introduisant un objectif de valorisation matière à hauteur de 50 % au niveau national.

La réforme de 1992 va surtout engendrer une territorialisation de la gestion des déchets. La réalisation de documents de planification -à l'échelle départementale pour les déchets ménagers et à l'échelle régionale pour les déchets industriels- est rendue obligatoire. Les nouveaux principes d'action prévus par la loi 1992 tels que le « principe de proximité » ou la notion de « déchets ultimes » font l'objet d'une interprétation et d'une mise en œuvre localisées. Ce travail de définition territorialisé du « problème déchets » est opéré dans le cadre de processus de concertation rassemblant un panel élargi d'acteurs locaux.

Enfin, cette seconde période de la politique est marquée par une intégration du public à la gestion des déchets. La mise en œuvre de la politique déchets nécessite une implication des populations à plusieurs niveaux : l'acceptation de vivre à proximité d'équipements de traitement, ainsi que la participation pratique au tri des déchets. C'est donc autour d'une figure multiforme du « public » des déchets, vaste *groupe-cible* associant habitants riverains potentiels, usagers-contribuables-trieurs et citoyens que se cristallise un double processus *d'enrôlement* et *d'intéressement*.

A l'approche de l'échéance de 2002 s'amorce au sein des sphères professionnelles et politiques un travail d'évaluation de la politique définie en 1992 dont les points faibles sont identifiés dès le milieu de la seconde période : la faiblesse des mesures accompagnant les principes de la loi de 1992 et l'échec de la réduction à la source.

Chapitre 3.

2000-2005 : Evaluation et relance de la politique déchets

La loi du 13 juillet 1992, en fixant la date du 1^{er} juillet 2002 comme échéance pour l'interdiction de la mise en décharge des déchets bruts, orientait la politique déchets pour une période de 10 années. Aussi, dès la fin de cette période s'est affirmée la nécessité d'une évaluation de la politique menée durant cette décennie, ainsi qu'une relance de la politique¹. A l'approche de l'échéance de 2002, colloques, séminaires et rencontres thématiques se multiplient, représentant autant d'occasions pour les acteurs d'exprimer des propositions et revendications quant au contenu d'une nouvelle loi annoncée. L'année 2002 est d'autre part marquée par le changement de majorité gouvernementale. Aussi, nous retiendrons le tournant de l'année 2000 comme repère marquant une nouvelle ère de la politique déchets.

Le travail d'évaluation et de relance est effectué principalement dans un cadre institutionnel. La redéfinition des orientations de la politique est confiée par le Ministère de l'environnement au nouveau Conseil National des Déchets (CND), qui rassemble l'ensemble des acteurs intéressés (section I) Un important travail d'évaluation est réalisé par le Commissariat Général du Plan (CGP), qui publie ses résultats au début de l'année 2004. Au sein des différents espaces de discussion qui s'entrecroisent -instances institutionnelles, divers colloques et séminaires, travail parlementaire- se construit un discours partagé quant à la politique amorcée en 1992 : on dresse le constat des succès et des échecs de la décennie passée, on dessine les nouvelles orientations à suivre. C'est donc le processus de définition du « problème déchets » qui se poursuit, de manière saillante dans ce contexte particulier de remise en cause des priorités et des outils jusqu'alors utilisés. Cette ultime étape de notre reconstruction chronologique de la politique déchets rend compte tant du processus d'évaluation et de réorientation que du contenu. Il s'agit également de rendre compte de l'action gouvernementale menée durant ces cinq dernières années (section II).

Le trait dominant de cette histoire récente de la politique déchets est sans conteste la cristallisation de l'attention autour de la prévention des déchets et du constat unanime de l'échec de l'objectif de réduction à la source inscrit dans la loi de 1992. La production de déchets ménagers collectés a crû de 1,85 % par an entre 1993 et 2000 (Deronzier & Arnold, 2006 : 176). C'est en quelque sorte une « remontée en amont » dans l'appréhension du problème déchets qui s'opère, qui va donner lieu à une entreprise de désignation des consommateurs comme public-cible responsable du problème (section III).

La maîtrise des coûts du service, la prise en compte des impacts sanitaires et de la contribution à l'effet de serre sont de façon récurrente à l'ordre du jour des différents débats et discours tenus sur

¹ Le souci d'une évaluation formelle, au sein des instances parlementaires notamment, est apparu bien avant la date-clé de 2002, avec la publication des rapports « Guellec » (1997), « Dron » (1997) et « Attar » (1999).

la question des déchets. De manière générale, cette nouvelle phase voit sans surprise s'opérer un travail de rattachement de la politique déchets aux enjeux de développement durable (section I).

Quant à l'épineux problème de l'acceptation locale des équipements il reste entier ; les raisons explicatives ainsi que les solutions avancées pour y remédier semblent quasi inchangées depuis les années 1990 (section IV). Si l'excellence environnementale est affirmée comme une condition de la « restauration de la confiance », le processus de mise en conformité et de fermeture des incinérateurs hors normes s'achève fin 2005, alors que la controverse autour de ce procédé de traitement est largement répandue.

Enfin la recherche du territoire pertinent et légitime est une préoccupation omniprésente, dans un contexte où le risque politique demeure le principal frein à l'action publique relative à la gestion des déchets (section V).

Section I. Le cadre et le contenu de la démarche d'évaluation

Les démarches d'évaluation et de « relance » de la politique sont très imbriquées : les discours écrits et oraux produits lors de cette période s'attachent à dresser le bilan de la décennie passée et à indiquer les orientations à venir, dans la perspective d'une nouvelle loi annoncée par le Ministère de l'Environnement. Le travail d'évaluation et de proposition est orchestré par des organismes mandatés par le gouvernement, ainsi que dans une moindre mesure dans un cadre parlementaire. L'analyse de ces productions officielles, ajoutée à celles des différents acteurs professionnels, politiques, associatifs ou industriels permet d'identifier les principaux points de redéfinition du problème déchets : nous présentons en premier lieu le renouvellement des « *référentiels sectoriels* », que nous replaçons ensuite dans le contexte du champ environnemental qui voit s'intensifier la thématique du développement durable, mais aussi celle de la santé environnementale et du changement climatique.

1. Le cadre de l'évaluation : un travail institutionnel couplé à la multiplication des espaces de rencontre

Deux instances ont été particulièrement impliquées durant cette période de relance de la politique déchets : le nouveau Conseil national des déchets pour la formulation d'orientations, ainsi que le Conseil général du plan qui a réalisé un imposant travail d'évaluation.

Le Conseil National des Déchets, rattaché au ministère de l'environnement, créé en 2001¹, est formé à l'image d'institutions sectorielles telles que Comité National de l'Eau (1964), du Conseil National de l'Air ou encore du Conseil National du Paysage (2000). La création d'une telle instance avait été préconisée par le Conseil Economique et Social dans le cadre du « rapport Attar » (1999), qui l'envisageait en remplacement du Comité Consultatif de Modernisation de la Gestion

¹ Décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001.

des Déchets (CCMGD)¹ comme une structure de régulation chargée de la redistribution des produits des taxes, mais également de mise en cohérence de la politique nationale (en donnant un avis sur les plan et en planifiant au niveau national les gros équipements structurants) et d'impulsion et pilotage d'études et de recherches. (Attar, 1999 : 74).

Le rôle du CND consiste en une mission de conseil et d'expertise, ainsi que d'assistance au ministère en matière de production réglementaire². Il est composé de représentants de différents ministères, de l'ADEME et de l'IFEN, des élus locaux, des professionnels (traitement et production), des associations de consommateurs et de protection de l'environnement, ainsi que des experts (liste en annexe). A son installation le 7 février 2002, la première mission qui lui a été confiée par le ministre Y Cochet est la définition de nouvelles orientations en matière de gestion des déchets, à partir d'un travail d'évaluation mené par quatre groupes de travail³.

Le travail d'évaluation concernant la politique déchets, effectué par le Conseil National de l'évaluation du Commissariat général au Plan, suite à une demande du Ministère de l'environnement en décembre 2000, est davantage ciblé que celui du CND. Il porte précisément sur « *l'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers* ». La mission confiée au président de l'instance d'évaluation JL. Dufeigneux a une vocation à la fois évaluative -notamment une analyse rétrospective des fondements de la loi de 1992- et prospective, puisqu'il s'agit de faire des propositions concrètes de réforme et des recommandations⁴. Le rapport final est rendu public en mars 2004.

Du côté du pouvoir législatif, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, présidée par le député UMP E. Blessig, a produit en novembre 2003 pour l'Assemblée Nationale un « *Rapport d'information sur la gestion des déchets ménagers sur le territoire* » (Blessig, 2003). Suite à la publication de ce rapport l'Assemblée nationale a consacré la séance du 13 avril 2004 à un débat de portée générale sur « *une politique de gestion durable des déchets ménagers et assimilés* ». D'autre part plusieurs propositions de lois portant sur des aspects spécifiques de la gestion des déchets ont été déposées. Toutefois, seules les questions des sacs de caisse et des imprimés publicitaires feront l'objet de débats parlementaires et de mesures législatives (voir section II supra). D'une manière générale les acteurs parlementaires sont restés

¹ Le CCMGD est l'instance gestionnaire du FMGD.

² « *Le ministre chargé de l'environnement peut saisir pour avis le Conseil national des déchets de toutes les questions relatives aux déchets, à l'exclusion des déchets radioactifs. Le Conseil national des déchets peut être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans ce domaine. Le Conseil national des déchets peut, à son initiative, examiner toute question relative aux déchets* », Décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001 relatif au Conseil national des déchets, article 1^{er}.

³ Ces groupes sont ainsi répartis : « *le bilan de la loi de 1992 et les nouvelles orientations de la politique déchets pour les 10 ans à venir ; la maîtrise des coûts ; prévention des produits en fin de vie ; la qualité de la vie et la protection de l'environnement* ». Un 5^{ème} groupe « *Responsabilités* » ainsi qu'un 6^{ème} « *Prévention* » sont mis en place à partir de 2003.

⁴ « *L'objectif est :*

-*d'une part, de manière rétrospective, d'évaluer l'efficacité de la politique issue de la loi de 1992, et, en particulier, de l'inflexion apportée en 1998, s'agissant de la maîtrise de la nocivité et de la quantité des déchets collectés et traités par le service public ;*

-*d'autre part, d'apprécier si : 1- les instruments mis en œuvre afin de favoriser la prévention à la source des déchets, leur valorisation, l'organisation de leur transport ; 2- l'organisation et le financement du service public ; sont de nature à garantir la maîtrise du coût global d'élimination des déchets dans le respect de l'environnement.* » (Cahier des charges CGP, 2003).

relativement en retrait, comparativement à la période précédente au cours de laquelle plusieurs rapports avaient été produits sur la question.

En parallèle à l'activité institutionnelle, cette troisième période a été marquée par la tenue d'un grand nombre de rencontres dans le cadre de colloques, séminaires et rencontres de spécialistes. Bien qu'étant relativement fermés, ces « *espaces confinés de spécialistes et d'experts* » sont des lieux « *où se construit la hiérarchie de la parole légitime sur un problème, que des occasions de mettre en scène la controverse et les expériences de chacun.* » (Massardier, 2003 : 79). Ils rassemblent les acteurs politiques, administratifs, économiques, et associatifs intéressés à la question, leur donnant l'occasion de faire valoir leur vision du problème, d'énoncer des propositions et revendications quant aux décisions à prendre. Or, le microcosme des déchets multiplie ces temps de rencontres, organisées tantôt par les milieux professionnels (Onyx), politiques (Assemblée Nationale) ou para-public (ADEME).

Ce paysage de la politique déchets donne à voir un jeu entre les *arènes* constituées des instances formelles telles que le CND et des *forums* (Jobert, 1995 : 19), moins strictement délimités, qui se forment et existent notamment dans le cadre des colloques et diverses rencontres.

2. Les axes de la redéfinition sectorielle du « problème déchets »

Les travaux d'évaluation et les orientations annoncées d'une nouvelle politique déchets laissent entrevoir une certaine évolution du problème déchets, et le dessin de nouveaux enjeux. Il ne s'agit pas ici d'en dresser une liste exhaustive, mais de tenter de cerner ce qui semble être l'objet de préoccupations au sein des *réseaux de politique publique*, et qui transparaissent dans les discours officiels ou les travaux évaluatifs. Certaines préoccupations émergent à partir des années 2000, parmi lesquelles la réduction à la source, considérée comme l'échec majeur de la loi de 1992, ainsi que la question de la hausse des coûts et des sources de financement. D'autres sont en continuité avec la période précédente : c'est le cas de la situation des conflits d'implantation et de la menace d'une pénurie en capacité de traitement qui est réitérée lors des travaux d'évaluation.

A. La réduction à la source, le principal échec de la loi de 1992

A partir du tournant 2000, tous les colloques, rencontres professionnelles et divers débats portant sur la gestion des déchets s'évertuent à tirer le bilan de la mise en œuvre de la loi de 1992. C'est ainsi que s'établit un relatif consensus concernant les réussites et les échecs de la décennie passée.

Au titre des points positifs figurent la mise en place d'un système de valorisation, rendu possible par une implication des habitants qui ont intégré la pratique du tri¹, la meilleure prise en compte des

¹ Lors de son discours aux Assises nationales des déchets à Agen le 11 septembre 2002, R. Bachelot mentionnait « *une sensibilisation réussie du citoyen* », une « *meilleure maîtrise des traitements* » ainsi qu'une « *grande structuration de la gestion des déchets* » comme les succès de la politique déchets amorcée en 1992. En revanche, la ministre soulignait l'« *échec de la prévention* [et la] *dérive des coûts*. ».

impacts environnementaux, ainsi que l'organisation territoriale avec la planification et la coopération intercommunale¹.

Si les efforts de valorisation sont globalement loués, le système mis en place est perfectible². De nouvelles « filières émergentes » destinées à prendre en charge certains types de matériaux tels que les pneus, les déchets toxiques des ménages, les produits électriques et électroniques, les « COUNA » (« courriers non adressés », ce sont les imprimés publicitaires déposés dans les boîtes aux lettres) restent à organiser. Le déséquilibre du système de valorisation en faveur d'*Eco Emballage* est parfois montré du doigt : les collectivités doivent se soumettre à l'organisme qui impose des prescriptions techniques et détermine les types de matériaux récupérés (Attar, 1999 : 23). On regrette d'autre part une trop timide valorisation des matières organiques.

A l'approche de 2002 il devient évident que l'échéance du 1^{er} juillet ne sera pas respectée. Nombre d'installations de stockage continuent à recevoir des déchets bruts, on déplore d'autre part la persistance d'installations -notamment d'incinération- non conformes³. Les acteurs locaux sont en attente d'une décision ministérielle concernant le devenir des installations de stockage et plus généralement la poursuite de la politique. Il s'agit alors pour les autorités de « *mettre en place des moyens de marquer l'échéance de 2002. Nul ne comprendrait qu' (...) aucune différence ne soit faite entre ceux qui ont œuvré pour être à l'heure au rendez-vous de la loi et les autres* »⁴. Toutefois la décision d'imposer aux décharges de refuser les déchets non ultimes conduirait à une situation de blocage que la ministre se refuse d'envisager. Dans une circulaire du 27 juin 2002 R. Bachelot demande aux préfets « *d'éviter toute décision administrative d'interdiction de mise en décharge de tel ou tel déchets fondée sur le non-respect de l'article L541-24 alinéa 2 du Code de l'environnement* » au motif que de telles mesures auraient des « *effets négatifs pour l'environnement [et] seraient contraires à l'esprit de la loi* ». A cela est préférée une solution de pénalisation/incitation financière pour les producteurs qui ont respecté ou non l'échéance, gérée dans le cadre de la TGAP.

L'échec principal de la décennie qui s'achève est indéniablement la poursuite de l'augmentation de la production de déchets. L'ensemble des acteurs est unanime pour dénoncer l'absence de mise en mesures de l'objectif de « réduction à la source » comme le principal échec. « *« L'ardente obligation de réduire » concerne théoriquement tous les acteurs de la chaîne (qui aboutit à la production des divers déchets), c'est à dire tout le monde et personne en particulier : en effet, il n'y a ni instance de contrôle, ni moyens financiers spécifiques, ni vérification de cette « ardente obligation ».* » (Attar, 1999 : 41). Les rares programmes de réduction ont porté sur la réduction de la toxicité de produits mis sur le marché (disparition des piles au mercure ou réduction des teneurs

¹ Les groupes de travail composant le Conseil National des Déchets, qui ont présenté le résultat de leurs premiers travaux en décembre 2002, soulignent l'effort de planification, le développement de l'organisation intercommunale, l'amélioration quantitative et qualitative du parc d'installations, ainsi que la mise en place du mécanisme de recyclage des emballages ménagers comme autant de succès de la politique déchets.

² Environnement Magazine en septembre 2002 dresse le bilan suivant : « *échec de la réduction à la source mais réussite de la collecte sélective et des filières de valorisation* ». Si les filières de papiers-cartons, plastique et verre sont bien organisées et les matières recyclées réutilisées dans l'industrie, certains déchets particuliers nécessitent la mise en place de filières spécifiques de récupération ; la valorisation organique est « *un point faible de la loi de 1992* » (p 56).

³ Travaux du Conseil National des Déchets, 2002 ; discours de R. Bachelot lors des Assises Nationales des Déchets à Agen le 11 septembre 2002.

⁴ R. Bachelot, Agen le 11 septembre 2002.

en métaux lourds dans les encres d'imprimerie), tandis que la quantité de matériaux mis au rebut progresse.

Face à ce constat partagé, la prévention des déchets s'impose naturellement comme axe prioritaire de la nouvelle orientation de la politique. La recherche de solutions et le partage d'expériences sur la question font l'objet de rencontres¹ entre les réseaux d'acteurs.

Pour autant, le maintien des objectifs fixés en 1992 est un souhait partagé par l'ensemble des acteurs concernés. Au sein du Conseil National des Déchets on affirme que « *la modernisation voulue en 1992 n'est pas terminée* » et on suggère de « *conserver et conforter les principes de la loi de 1992* ». Les orientations choisies à l'époque continuent de jouir d'un relatif consensus, les échecs étant attribués au manque de moyens mobilisés pour les mettre en œuvre. Les insuffisances -financières notamment- de la loi de 1992 sont d'ailleurs dénoncées dès 1993². Le rapporteur de l'Assemblée Nationale E. Blessig portera un jugement sévère à l'égard de la loi de 1992, dénonçant un excès d'optimisme doublé d'une « *absence de dispositif précis sur son financement [qui] la rendait difficilement applicable* » (Blessig, 2003 : 10).

B. La maîtrise des coûts ou la question du financement de la gestion des déchets

La question du coût du service public de gestion des déchets s'avère être une préoccupation centrale, tant dans les cercles politiques et professionnels à la recherche de nouvelles mesures -c'est une des missions de l'instance d'évaluation du CGP-, que pour les acteurs locaux inquiets face à l'augmentation des coûts et à la réduction programmée des aides de l'ADEME. La hausse des coûts³ est attribuée à une amélioration des techniques de traitement ; aussi les argumentaires autour de cette question sont l'occasion de rappeler la fiabilité des techniques utilisées⁴. Mais on se soucie des répercussions sur les factures adressées au contribuable : on craint de susciter chez les usagers des mécontentements qui iraient à l'encontre des efforts qui leur sont demandés par ailleurs. En effet, l'augmentation de la contribution des ménages est associée au problème d'acceptation de la politique déchets dans son ensemble : le citoyen accepterait mal les hausses de facturation alors qu'on lui demande un effort en termes de tri. Les encouragements à la mise en place de redevances (REOM) au détriment de la taxe (TEOM) (voir *infra* chapitre 2 section V) n'ont pas été suivis d'effets.

Alors que la réduction à la source s'affirme comme une priorité de la politique déchets, les critiques à l'égard de ce système de financement sont réitérées. On souligne l'incompatibilité d'une

¹ Les premières « *Rencontres de la prévention de la production des déchets* » sont organisées par l'ADEME les 10 et 11 février 2004 ; les secondes en octobre 2005.

² Ainsi la disparition programmée de 6000 décharges est considérée irréalisable en raison d'un financement insuffisant. (Pelchat, 1993 : 29).

³ Les investissements réalisés par les administrations publiques locales en matière de collecte et de traitement sont passés de 227 millions d'Euros en 1993 à 833 millions d'Euros en 2000. Les aides versées par l'ADEME aux collectivités locales suivent cette évolution : 15 millions d'Euros versés en 1994 à 70 millions d'Euros en 2000 (CGP, 2003b : 11).

⁴ « *L'élimination des déchets collectés par le service public ne semble pas poser de problème technologique majeur. (...) Si les « bonnes » technologies sont disponibles, encore faut-il que les collectivités aient les moyens de les adopter et de les optimiser au regard de leurs contraintes définies en termes de densité de la population, de type d'habitat, d'éloignement et de disponibilité des unités de traitement et des marchés de valorisation ; une grande partie du problème posé par la maîtrise des déchets, dix ans après la loi de 1992, est ainsi économique.* » (Cahier des charges CGP, 2003).

fiscalité sous forme de taxe avec les changements de comportements en matière de production de déchets. L'ensemble des acteurs exprime une préférence pour un système de redevance. On assiste au cours de cette « troisième période » à la diffusion et au ralliement de nombreux acteurs à l'idée d'une facturation en fonction de la quantité jetée. La mise en place de ces systèmes « *Pay as you throw* » par certaines collectivités suscite beaucoup d'intérêt.

D'autre part, on regrette la grande timidité des collectivités quant à la mise en place de la redevance spéciale, qui consiste à faire contribuer les commerçants et petites entreprises pour l'enlèvement de leurs déchets dont la nature permet qu'ils soient assimilés aux déchets ménagers. Les établissements industriels et commerciaux, ainsi que les administrations, devaient être soumis à un système de taxation différenciée depuis le 1^{er} janvier 1993. Seulement un millier de communes a mis en place la redevance spéciale, alors que les déchets non ménagers représentaient en 2001 5 millions de tonnes sur les 27 millions collectés par les services municipaux (Beltrame, 2006). Or, cela revient à faire reposer sur les seuls ménagers le coût de la gestion des déchets produits par les commerçants, entreprises et administrations.

Il existe en outre une « critique économique » de portée plus générale, dont le fondement est la dénonciation d'un pouvoir trop important donné aux entreprises privées¹. Si ce type de critiques émergent dans le cadre de conflits locaux (voir partie II), elles n'ont pas d'écho dans les réseaux de la politique déchets au sein desquels la mise en débat reste cantonnée au système de financement.

Si la réduction à la source et le financement de la gestion des déchets sont deux « nouvelles » priorités, elles n'échappent pas pour autant à la perdurance des problèmes avérés dès la période précédente. Le refus de l'implantation d'installations, sur fond de la menace d'une pénurie des capacités de traitement, est plus que jamais d'actualité.

C. La pénurie réactualisée

De même qu'en 1992, la mise en débat de la question des déchets est dominée par une situation annoncée de pénurie de la capacité d'accueil des installations. Un « échéancier » cartographié de la pénurie est produit par l'instance dévaluation du CGP, qui prévoit pour chacun des départements une pénurie à court, moyen ou long terme² (cf. annexes). La prévision alarmiste d'une pénurie à échéance de 10 ans pour 75 des départements sera largement reprise dans les différents discours, ce qui permettra d'ancrer le caractère urgent et dramatiquement nécessaire de l'action gouvernementale en la matière. « *Plus de la moitié des départements devraient être confrontés,*

¹ Le groupe communiste de l'assemblée nationale a déposé une proposition de loi visant à réformer en profondeur la politique déchets dans le sens d'une responsabilité accrue des collectivités territoriale.

² L'estimation de la pénurie a fait l'objet d'un travail particulier, confié en partie à l'ADEME chargée d'actualiser son premier travail d'évaluation des plans départementaux qui avait été réalisé en 1997. C'est ainsi qu'est cartographiée une estimation de l'échéance de la pénurie pour chacun des départements : 24 départements ont une capacité insuffisante de traitement et sont contraints d'exporter leurs déchets ; 26 départements connaîtront une pénurie à court terme, c'est à dire d'ici 2 à 4 ans, et 17 à moyen terme, d'ici 5 à 8 ans.

*dans les prochaines années, à la pénurie, avec pour conséquence l'augmentation des distances de transport de déchets, l'augmentation des coûts, et le risque de réapparition d'exutoires illégaux »¹. Ce risque de pénurie est attribuée à l'attitude des « élus locaux et citoyens [qui] hésitent à accueillir de telles installations sur le territoire de leur commune » (Blessig, 2003 : 9). On se trouve donc en 2002 dans une situation analogue à celle de 1992 : la menace de pénurie est toujours présente, voire plus grave, et la cause en est attribuée aux oppositions systématiques, à « la montée en puissance des oppositions à tout nouveau projet et le retard dans la prise de décision que cela entraîne (...) »². A l'instar des propos et écrits produits au tournant 1990, on souligne l'attitude paradoxale de l'« opinion publique » qui « tout en s'affirmant soucieuse de l'environnement, était réticente à l'égard des installations classées » (Blessig, 2003 : 7). En outre, le risque de pénurie apparaît comme particulièrement menaçant pour l'équilibre territorial (voir *supra* section V. 2.) : la réduction des capacités de traitement, compromettant le respect du principe de proximité, fait peser la menace d'une augmentation des transports et du recours à des pratiques protectionnistes de la part des territoires dotés d'exutoires envers les autres (CGP, 2003a).*

3. Une évaluation et une prospective au crible du développement durable

Le rattachement de la politique de gestion des déchets à la thématique du développement durable n'est pas une surprise ; c'est le contraire qui eût été surprenant. Compris comme « *nouveau référentiel* » de l'action publique, le développement durable se présente comme « *un champ variable de réflexions, de pratiques et de prises de conscience, bien davantage qu'une réalité univoque* » (Lussault *et al.*, 2003 : 250). Cela dit, la question reste entière de savoir quels infléchissements substantiels ont été entraînés par cette évolution qui semble avant tout d'ordre sémantique. Or, la « mise en durabilité » de la politique déchets s'opère par un rattachement à certains éléments qui ont marqué le début des années 2000 en matière d'environnement, parmi lesquels la médiatisation des problèmes liés à l'effet de serre et l'intensification de la thématique de la « santé environnementale ».

A. La rhétorique du développement durable percole la politique déchets

Si la référence au développement durable est présente dès la seconde moitié de la décennie 1990 (Guellec, 1997 ; Dron, 1997 ; Attar, 1999), la phase d'évaluation et de relance de la politique déchets fait l'objet d'un reformatage à l'aune de la rhétorique du développement durable. La « mise en durabilité » de la politique déchets est saisissable à travers les discours des responsables politiques³. Il s'agit d'établir des liens cohérents entre la politique sectorielle de gestion des déchets

¹ Discours de R. Bachelot au Conseil des ministres, le 4 juin 2003.

² Dossier Conseil des ministres du 4 juin 2003.

³ Le 13 avril 2004 les députés débattent d'« *une politique de gestion durable des déchets ménagers et assimilés* ». « (...) le Gouvernement et le Parlement doivent (...) prendre rapidement les mesures nécessaires afin que la gestion des déchets ménagers soit davantage tournée vers le développement durable -ce n'est pas le cas aujourd'hui- ce qui suppose de trouver les moyens d'avoir un service économiquement viable, équitablement financé dans un environnement préservé. » (P. Ollier, Président de la commission des affaires

ménagers et la politique du gouvernement du moment en matière d'environnement, très empreinte de développement durable avec la labellisation « Ecologie et développement durable » du Ministère de l'environnement (2002) ou le vote de la Charte de l'environnement¹ (2003).

Ce remodelage sémantique se double d'une appréhension plus technique et substantielle du développement durable, annoncé comme « *principe qui sous-tend la démarche d'évaluation de l'instance* [du Commissariat Général au Plan] »². La référence au développement durable est notamment déclinée par l'attention particulière portée à deux aspects : les impacts environnementaux et les coûts. Les impacts environnementaux et sanitaires sont d'ailleurs évalués à l'aune des coûts qu'ils engendrent ou au contraire évitent.

L'appel à des changements de comportements individuels n'est pas spécifique au secteur des déchets ménagers mais au contraire caractéristique de l'action publique environnementale de la période récente (limitation de la consommation en eau, en énergie,...). Ces sollicitations des individus sont rattachées à la bannière du développement durable. Dans le cadre de cette entreprise de « mise en gestes » du développement durable (campagnes menées par la fondation de N. Hulot, mise en place de la « *Semaine du développement durable* »...), les déchets apparaissent comme un secteur clé du « comportement durable ». « *La gestion des déchets est un des meilleurs exemples de moyens par lequel chacun peut agir en matière d'environnement. A ce titre c'est un élément clé pour promouvoir le développement durable.* »³ Notons l'inversement des moyens et des fins : la gestion écologique des déchets est au service de la promotion de la notion de développement durable.

La convocation du développement durable est à l'inverse mobilisée dans les critiques adressées à la politique déchets. Certaines voix associatives dénoncent la non-durabilité du recours à l'incinération. « *L'incinération est une technique dépassée, qui, outre sa dangerosité pour la santé et l'environnement, ne s'inscrit pas dans une politique de développement durable.* »⁴. Aussi la question des déchets donne lieu à une « appropriation compétitive » de la notion de développement durable, dont seule la terminologie, mais pas le contenu, fait consensus.

La percolation du développement durable dans la politique déchets est essentiellement le fait d'une logique d'affichage, une opération de « *transcodage* »⁵ sans que les fondements de la gestion des

économiques, de l'environnement et du territoire, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2837).

¹ La gestion des déchets est évoquée comme une application pratique de l'article 2 de la Charte de l'environnement qui stipule que chacun a des devoirs en termes d'environnement. « *La politique des déchets me semble être un champ d'expérimentation et de développement privilégié des exigences rappelées à l'article 2 de la charte* : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». » (N. Kosciusko-Morizet, députée (UMP), JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2845).

² Les membres de l'instance d'évaluation ont tenté d'établir au sujet des déchets une application des préceptes du développement durable présentés comme un triptyque économie-social-protection de l'environnement : « *ce service doit être économiquement viable dans un environnement vivable, et financé équitablement* » (CGP, 2003a : 631).

³ Nouvelle politique déchets-Quelles orientations pour l'avenir, 18 mai 2005, document en ligne sur le site Internet du Ministère de l'environnement (<http://www.ecologie.gouv.fr>).

⁴ CNIID Infos n°23 – 1^{er} trimestre 2006, p. 1.

⁵ La notion de transcodage, proposée par P. Lascoumes dans la suite de celle de « transaction » de M. Callon, désigne l'« *ensemble de ces activités de regroupement et de transferts d'information dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et*

déchets soient remis en question. Pour autant, deux aspects emblématiques du développement durable viennent intégrer le « problème déchets » : le changement climatique et la santé environnementale.

B. Le « problème déchets » pris dans la question climatique

L'intégration de la thématique du changement climatique dans la question des déchets par le biais de la prise en compte à la fois des émanations des différents procédés de traitement en matière de gaz à effet de serre et de l'évaluation du potentiel énergétique qu'il représente est antérieure à 2000 (Club d'ingénierie prospective énergie et environnement, 1996). Mais elle va s'intensifier au cours de la « troisième phase » de la politique et surtout être relayée en dehors des sphères techniciennes, ainsi qu'au niveau local (voir partie II). En cette période de réouverture et de mise en discussion du problème déchets, le phénomène de changement climatique est reconnu comme une nouvelle donnée du problème, une des « *nouvelles préoccupations qui se sont manifestées depuis 1992* »¹.

A la suite de la conférence de Rio en 1992, le protocole de Kyoto, ratifié par la France en 1997, prévoit une stabilisation des émissions globales de gaz à effet de serre de 5,2 % par rapport à 1990. Le secteur des déchets, producteur de méthane et de CO₂, estimé responsable de 3 % des émissions globales de gaz à effet de serre (MEDD, Plan Climat, 2004), est amené à prendre part à l'effort national. Dans cette optique l'inclusion des impacts atmosphériques et énergétiques des déchets va prendre un double sens : si le secteur des déchets est désigné comme porteur de responsabilités quant aux émissions atmosphériques, il apparaît également comme potentiellement pourvoyeur d'énergie alternative. C'est selon cette double optique que les préoccupations relatives au changement climatique vont réactualiser le lien entre gestion des déchets et production d'énergie né dans les années 1970 (voir chapitre 1). On commence ainsi à voir les déchets rangés dans la catégorie des énergies renouvelables. « *Avec la lutte contre le changement climatique, la récupération et la valorisation de l'énergie issue du traitement des déchets (incinération avec production de chaleur et d'électricité, méthanisation, biogaz de décharge) voient leur intérêt se renforcer. Les déchets font en effet partie de la biomasse et participent donc à la production d'énergies renouvelables.* » (ADEME, 2002 : 6).

En juillet 2000, le ministère de l'Economie publie un rapport sur « *La récupération de l'énergie issue du traitement des déchets* »². Les auteurs de ce document préconisent notamment de considérer au même titre la valorisation matière et la valorisation énergétique (qui consiste en la valorisation des biogaz issus du stockage et du compostage, de la chaleur issue de l'incinération), et ainsi d'orienter le choix des procédés de traitement en fonction de leur capacité de génération de

les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant des logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. Tous les discours portant sur la « nouveauté » des problèmes et des politiques sont d'abord là pour occulter l'essentiel, à savoir qu'il s'agit en grande partie d'entreprises de recyclage. » (Lascoumes, 1996a : 334).

¹ MEDD (2005), *Donner un nouvel élan à la politique des déchets. Assises Nationales des Déchets-La Baule. Mercredi 21 septembre 2005. Dossier de presse*, 19 p.

² Rapport réalisé par le Conseil général des Mines à la demande conjointe du Secrétaire d'Etat à l'industrie et de la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Prévost, 2000).

matières premières énergétiques¹. « À l'origine de la politique de recyclage on trouve la volonté d'économiser des ressources non renouvelables ; or un autre objectif est apparu, la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre. A cet égard, il vaut mieux brûler le papier ou le carton et récupérer la chaleur que les recycler ; il en est parfois de même du plastique. » (Prévost, 2000 : 2).

La programmation de la diminution des émissions de gaz à effet de serre produits par le traitement des déchets est déclinée dans le chapitre 4 du *Plan Climat 2004-2008* ; elle est axée sur la prévention des déchets, l'optimisation du recyclage, la diminution et la valorisation énergétique des biogaz issus du stockage et de la méthanisation. Les enjeux liés à l'incinération (qu'il s'agisse de la limitation des émanations de CO₂ ou de la valorisation énergétique) sont absents de ce programme. Les émissions produites dans le cadre de l'incinération avec récupération d'énergie sont en effet classées dans la rubrique « *Industrie de l'énergie* », de manière telle qu'il est impossible de distinguer l'incinération des autres modes de production d'énergie (voir tableau 3).

Tableau 4 : Emissions de gaz à effet de serre et efforts de réduction dans le secteur des déchets

Répartition des émissions de gaz du secteur des déchets en 2002 (en millions de tonnes équivalent CO2)*			
CO2	1.8		
Méthane	11.8		
N2O	1.2		
Total	14.8		
Actions prévues	Réduction estimée en 2010	Horizons	
Plan national de prévention des déchets	Environ 0.5	2010	
Valorisation énergétique du biogaz issu des installations de méthanisation et des décharges (chapitre énergie)	0.1 (énergie)	2006-2008	
Optimisation du recyclage matériaux et matières organiques	Non évalué		
Diminution des émissions de biogaz des décharges	Enjeux globaux	2006	
Méthanisation des déjections animales et déchets agroalimentaires (chapitre agriculture)	0.5 (agriculture)	2004-2006 (pilotes)	
Evolution des émissions de GES 1990-2004 (en MteCO2)			
	1990	2004	Evolution 1990-2004
<u>Industrie de l'énergie</u>	79	71.9	-9.1%
Production d'électricité et chauffage urbain dont incinération des déchets avec récupération d'énergie	48.7	46.2	
<u>Traitement des déchets</u>	15.9	14.6	-8.5 %
Mise en décharge	11.2	10	
Incinération sans récupération d'énergie	2.6	1.9	
Eaux usées	2	2.4	
Autres	0.1	0.3	

*les émissions du secteur des déchets ont été réduites d'environ 1 MteCO₂ entre 1990 et 2002

Source : d'après *Plan Climat (2004 : 51-53)*, *Emissions de GES directs au format PNLCC en France* (http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/xls/BilanGES-PNLCC_ed2005_1.xls)

¹ Plusieurs modifications pratiques sont avancées telles que recourir à un indice synthétique de valorisation, ou élargir le mandat d'EcoEmballage permettant à cet organisme d'intervenir aussi en matière de valorisation énergétique. D'une manière générale, les auteurs du rapport privilégient les mesures de nature incitative visant à faciliter l'usage de la chaleur et du biogaz.

La question climatique qui s'intensifie dans les années 1990 vient renouveler le référentiel de la production énergétique au sein des sphères spécialistes et institutionnelles qui vont faire un travail d'association présentant le traitement des déchets comme producteur d'énergie renouvelable. Les modes de calcul des émissions dans le cadre du *Plan Climat 2004-2008* sont à ce titre révélateurs : l'enjeu climatique fournit une justification de taille à la valorisation énergétique, ainsi qu'à l'abandon de l'idée de hiérarchisation entre types de valorisation.

Pour autant, d'autres enjeux, quoique moins médiatiques que la question climatique contribuent à une reconsidération des déchets en tant que matériaux valorisables et peuvent ainsi œuvrer comme une temporisation de la tentation à la « sur-valorisation » énergétique. C'est le cas de l'appauvrissement généralisé des sols agricoles en matière organique, qui est mis en avant comme facteur d'encouragement à la valorisation des déchets organiques sous forme de compost et à l'épandage des boues d'épuration¹.

La prise en compte des impacts en termes d'effet de serre va en outre amener à reconsidérer les enjeux territoriaux de la gestion des déchets. Au delà des considérations économiques et écologiques, les rédacteurs du rapport du Conseil général des Mines envisagent la réinscription du traitement des déchets dans la question énergétique comme un facteur d'acceptation locale des équipements. *« Au plan national, il est intéressant de récupérer l'énergie contenue dans les déchets pour contenir les émissions de gaz à effet de serre mais l'enjeu reste modeste en termes de sécurité d'approvisionnement. Par contre, au plan local, l'utilisation de l'énergie contenue dans les déchets présente un grand intérêt. Si elle s'accompagne de la création d'activités nouvelles ou d'une offre intéressante de chauffage collectif, elle pourrait aider à faire accepter l'implantation des installations de traitement de déchets. Par ailleurs, si la récupération d'énergie est optimale, elle participera de façon très significative au financement du traitement des déchets : plus du tiers du coût de l'incinération dans les cas les plus favorables »* (Prévost, 2000 : 18). Aussi, il est suggéré de repenser la planification en prenant en compte la production énergétique issue du traitement des déchets dans le cadre de *« schémas locaux de services publics, occasion d'une réflexion conjointe sur la gestion des déchets, l'aménagement du territoire et la production d'énergie »* (Prévost, 2000 : 111).

Car si la production de l'électricité ou de la chaleur à partir de l'incinération -pas forcément rentables en tant que telles considérant les prix du marché- peut être utilisée comme moyen de respecter les engagements de Kyoto, les impacts en termes de transport sont également à intégrer dans le choix des équipements (leur nature, leur dimensionnement et leur localisation). Dans cette optique il est suggéré par un député d'appliquer le principe de proximité uniquement au transport routier, tandis que les *« modes de transports alternatifs »* en seraient exclus. Cela pourrait se traduire par des mesures à caractère économique visant à *« encourager fiscalement le choix de modes de transports propres »*². Cette prise en compte des impacts liés au transport rejoint les revendications d'associations de protection de l'environnement³ qui militent pour une gestion de proximité à partir de « bassins de vie » plutôt que des limites administratives et dénoncent la concentration et le surdimensionnement des équipements (voir *supra* section V.2.).

¹ Discours de N. Olin, 21 septembre 2005.

² F.M. Gonnot, député (UMP), JO débats Assemblée Nationale, 1ère séance du 13 avril 2004, p. 2845.

³ Proposition de France Nature Environnement.

C. La thématique de la santé environnementale comme nouvel objet d'évaluation

En matière de gestion des déchets, les inquiétudes relatives aux impacts sanitaires sont centrées sur l'incinération, qui fait l'objet d'une production intense¹. Cela dit, nous avons pu observer un relatif élargissement de la préoccupation sanitaire aux autres modes de traitement (notamment le stockage), ceci dans le cadre d'une intensification générale de la thématique de la « santé environnementale »². L'Agence Française de sécurité sanitaire de l'environnement est créée en 2002³ et devient en septembre 2005 l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)⁴. L'agence a été impliquée dans l'élaboration du *Plan Santé Environnement*, publié en juin 2004.

L'intensification de l'enjeu sanitaire transparaît à travers la publication de plusieurs rapports et documents qui visent un double objectif : produire un état des connaissances sur les risques sanitaires d'une part, et d'autre part fournir des méthodologies permettant d'évaluer les impacts en pratique (ASTEE, 2003). Le travail le plus conséquent en la matière a été réalisé par le Commissariat Général du Plan qui dans le cadre de sa mission d'évaluation de la politique du service public des déchets a publié en janvier 2003 un rapport en trois volumes sur l'« *Evaluation des impacts sur l'environnement et la santé* », qui offre un état des lieux des connaissances sur les conséquences sanitaires de l'ensemble des opérations de traitement (incinération, stockage, compostage, méthanisation ainsi que le tri, le recyclage et la collecte)⁵. En corollaire de ces productions écrites, la thématique de la santé, souvent associée à l'acceptabilité des équipements⁶, est régulièrement évoquée dans les discours des ministres de l'environnement de la période considérée⁷. Les résultats des travaux évaluatifs et méthodologiques sont en outre exposés et mis en discussion lors des diverses rencontres consacrées aux déchets⁸.

¹ Voir notamment le rapport réalisé par l'Institut universitaire d'hygiène et de santé publique (2001) à la demande du MEDD, intitulé *Evaluation du risque pour la santé lié aux émissions atmosphériques des incinérateurs soumis aux valeurs limites de l'union européenne*, ou celui publié par le Comité de la prévention et de la précaution du MEDD (2004), *Les incinérateurs d'ordures ménagères : Quels risques ? Quelles politiques ?*

² Notons l'existence du Réseau Santé Déchets qui regroupe des scientifiques universitaires et privés spécialistes du traitement des déchets et de la santé, et édite un bulletin d'information -*Info Santé Déchets*- dans lequel sont publiés des articles et travaux scientifiques.

³ Décret n° 2002-299 du 1er mars 2002 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et modifiant le code de la santé publique

⁴ Établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle des ministres chargés de l'écologie, de la santé et du travail, cette agence a une mission de production et de coordination de l'expertise, de conseil auprès des autorités et d'information du public.

⁵ Constatant que « l'évolution des techniques de traitement et de la réglementation entre 1992 et 2000 a entraîné des améliorations très fortes de la plupart des indicateurs environnementaux », cette étude met en évidence certaines lacunes en matière de connaissances dont découle « l'imperfection de la réglementation » (CGP, 2003c, vol 3 : 59).

⁶ L'absence d'impacts sur la santé et l'environnement est pour le ministre S. Lepeltier une « condition essentielle de l'acceptabilité des installations de traitement ». Il préconise des actions allant dans le sens d'une « grande vigilance (...) pour faire respecter la réglementation » et une grande fermeté quant aux installations en infraction, incinérateurs et décharges (S. Lepeltier, Ministre de l'écologie et du développement durable, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2858).

⁷ R. Bachelot, discours au Conseil des ministres le 4 juin 2004.

⁸ ADEME, colloque national « Déchets et Territoires », Paris, 22 et 23 juin 2005.

On note une tendance récente à « médicaliser » les perceptions des riverains : on parle « d'impact psychologique » ou « *d'acceptation psycho-sociologique* » (Tissot, 2004), que l'on cherche à mesurer : « *Les pathologies liées au stress, aux effets d'environnement doivent être prises en compte : il s'agit d'un important problème en termes de nuisances -même quand celles-ci ne sont pas associées à un risque microbien ou chimique- qui doit être pris en considération et étudié comme tel. Les conséquences sur la santé publique peuvent être, dans certains cas, plus importantes que celles des risques toxiques ou microbiologiques.* » (Tissot, 2004 : XVIII). La production de données visant à mesurer « l'impact psychologique » est considérée comme un élément d'amélioration des connaissances relatives aux réactions riveraines¹.

Les problèmes environnementaux globaux dominant l'agenda vont donc agir comme des éléments de renouvellement du référentiel de la politique déchets : la question climatique vient durcir la dimension énergétique, tandis que l'intensification de la thématique de la « santé environnementale » donne lieu à une amélioration des connaissances et de la prise en compte des impacts sanitaires. Cette évolution, observable au niveau des arènes spécialistes et politiques, laisse supposer une « percolation » au niveau des décisions locales, notamment par le biais du travail de médiation opéré par des instances telles que l'ADEME.

Omniprésence de la rhétorique du développement durable, avènement de la question du changement climatique, préoccupations croissantes en matière de santé environnementale sont autant d'éléments référentiels déterminants pour la politique déchets et peuvent laisser supposer une réorientation substantielle. Pourtant, si l'on se place du côté de l'activité gouvernementale effective de la période 2000-2005, celle-ci se caractérise par des attermoissements et finalement l'attente déçue d'une nouvelle loi-cadre, ainsi que par des mesures d'ordre symbolique en matière de prévention.

Section II. L'activité gouvernementale : des mesures ponctuelles à caractère symbolique

Nous avons identifié les éléments saillants du processus d'évaluation et de redéfinition de la question des déchets : échec de la réduction à la source, hausse des coûts, aggravation de la menace de pénurie des capacités de traitement, dans un contexte d'émergence de nouveaux enjeux environnementaux. Il convient maintenant de focaliser notre attention sur l'ensemble des décisions publiques de cette période charnière, ce qui revient à considérer l'activité gouvernementale, saisie à travers l'instrumentation de l'action publique.

C'est par commodité de présentation que nous adoptons une analyse qui peut s'apparenter à une approche « séquentielle » dans le sens où elle s'appuie sur une démarcation entre des phases relativement distinctes, au risque de reconstruire artificiellement des processus politiques dynamiques et chaotiques. En l'occurrence, les processus d'évaluation et de réorientation de la politique déchets sont concomitants et entremêlés. Pour autant il semble pertinent d'isoler l'activité

¹ « *Le groupe de travail recommande que soient entreprises des recherches sur la quantification et l'objectivation des risques et notamment de ceux ayant trait aux nuisances et aux effets psychologiques et psychosomatiques dus à la gestion des déchets.* » (Tissot, 2004 : 74).

gouvernementale comme ensemble des *outputs* significatifs de cette période. En toute logique la prévention des déchets est au cœur de l'action publique. Mais celle-ci se limite à des mesures d'ordre symbolique et à caractère volontaire. Ce regard sur les décisions inclut les « non-décisions », à l'instar de la « nouvelle loi déchets » tant attendue et finalement éludée.

1. Histoire de l'ex-future nouvelle loi déchets...

Avec l'approche de l'échéance de 2002 et la nécessité de déterminer les nouvelles orientations quant à la gestion des déchets, l'ensemble des acteurs concernés est en attente d'une nouvelle loi-cadre sur le modèle des textes de 1975 et 1992. Les dévoilements du contenu d'un nouveau texte fondateur annoncé par les ministres R. Bachelot puis S. Lepeltier sont attendus avec fébrilité lors de rassemblements tels que les Assises Nationales des Déchets¹. Le 7 septembre 2004 est organisé à l'Assemblée Nationale un colloque portant explicitement sur le projet d'une nouvelle loi « *A la veille du projet de loi : Quelles propositions pour une acceptation de la gestion durable des déchets* ». A cette occasion S. Lepeltier évoque le projet au sujet du quel il compte « *entamer, dans les semaines qui viennent, une première concertation* ».

Le Conseil National des Déchets est particulièrement impliqué dans la préparation du texte, des réunions ont notamment été consacrées aux choix à opérer en matière de structuration des filières de produits en fin de vie et de gestion territoriale dans le cadre de la nouvelle loi. Lors de la rencontre du CND du 16 décembre 2004, un représentant du ministère annonce qu'en raison du calendrier parlementaire chargé en 2005 (une loi sur l'eau et une loi sur les sites naturels sont alors prévues) les déchets « *seraient vraisemblablement examinés en 2006* ».

Au printemps 2005, une « large consultation » a été menée à partir du site Internet du MEDD. Les internautes étaient invités à faire part de leurs suggestions à partir de questions ouvertes insérées dans un texte² présentant les nouveaux enjeux de la politique.

Consultation pour les nouvelles orientations de la politique déchets : questionnaire en ligne sur le site du MEDD

- Pensez-vous que les grands principes de la gestion des déchets, tels qu'ils sont énoncés dans le code de l'environnement doivent être modifiés ?
- Jugez-vous nécessaire de rajouter le changement climatique et la protection des sols parmi les préoccupations nouvelles à prendre en compte ?
- Voyez-vous d'autres principes généraux à rajouter en matière de gestion des déchets ?
- Approuvez-vous le principe d'un objectif visant à favoriser la prévention et développer le recyclage ?
- Sur quels flux de déchets devrait porter un tel objectif (déchets ménagers, déchets ménagers et assimilés, déchets industriels, déchets du bâtiment et des travaux publics, déchets agricoles) ?
- Quelles sont les catégories d'acteurs qui devraient être responsables de l'atteinte de cet objectif ?

¹ Lors des 8èmes Assises nationales des déchets à Agen les 23 et 24 juin 2004, H. Vanlaer (sous directeur des produits et déchets) présente le calendrier ministériel et annonce le dépôt d'un projet de loi au parlement à la fin de l'été 2004.

² Nouvelle politique déchets-Quelles orientations pour l'avenir ? 18 mai 2005. Les contributions sont attendues pour le 8 juillet 2005. « *Pendant cette période, Serge Lepeltier recevra notamment des représentants d'élus, de professionnels et du milieu associatif. (...). Les nouvelles orientations seront annoncées lors des Assises nationales des déchets à La Baule les 20 et 21 septembre 2005.* » indique le site Internet du ministère, qui ne mentionne pas pour autant de nouvelle loi.

- Faut-il prévoir des sanctions en cas de non respect de l'objectif, et si oui sous quelle forme ?
- Comment formuleriez-vous un tel objectif ?

Les échanges lors de la séance du CND du 28 juin 2005 laissent entendre que la Ministre N. Olin a abandonné l'idée d'une nouvelle loi¹. Un débat s'engage entre les membres de l'instance sur la pertinence de l'abandon d'une grande loi-cadre et sur les suites qui seront données à la consultation, plusieurs membres² rappelant leur attachement au recours à un texte législatif. Lors des Assises nationales des déchets le 21 septembre 2005, N. Olin présente les nouvelles orientations de la politique déchets, comme un aboutissement du processus de relance de la politique marqué par les travaux du CND, du CGP et de la consultation organisée par son prédécesseur S. Lepeltier³. Les propos de la ministre laissent entendre que l'urgence de l'action a motivé l'abandon du recours à un nouveau texte de loi : « *Pour agir vite, j'ai souhaité que la définition de nouvelles orientations se traduise par un véritable plan d'actions, contenant des mesures législatives, réglementaires ou simplement incitatives mais concrètes* »⁴. A cette occasion sont annoncés des objectifs chiffrés : les 290 kg/hab./an actuellement mis en en décharge ou incinérés (sur les 360 kg par habitant générés annuellement) devront être réduits à 250 kg/hab./an d'ici cinq ans et à 200 kg à l'échéance de dix ans.

Les raisons de l'abandon du recours à une nouvelle loi, apparemment lié à l'arrivée de la ministre N. Olin, demeurent relativement mystérieuses. Le consensus qui s'est dégagé autour du maintien des objectifs édictés en 1992 constitue peut être une raison, du moins un prétexte. Nous pouvons formuler l'hypothèse qu'au sein du *système politico-administratif* il s'est avéré plus aisé de profiter de la « *ressource consensus* » (Knoepfel *et al.*, 2001) offerte par des objectifs larges et consensuels plutôt que de remettre en cause ces fondements et de rouvrir une discussion qui aurait nécessité d'arbitrer entre des positions peut être plus tranchées. Car durant cette phase d'attente les différents acteurs concernés ont fait valoir leurs attentes et revendications concernant la « nouvelle loi »⁵. En l'occurrence, les élus du réseau AMORCE regrettent l'absence de mesures de prévention à destination des producteurs de déchets⁶.

¹ N. Olin, en réponse au nouveau président du CND F. Gilard, justifie ainsi sa décision : « (...) *légiférer ne me semblerait pas une bonne chose dans la mesure où les lois sont nombreuses et souvent non appliquées. Je suis donc à vos côtés pour un travail pragmatique, notamment dans le cadre de cette belle journée que vous avez évoquée* ». La ministre fait référence à l'idée de F. Gilard d'organiser une « Journée nationale des déchets » sur le modèle des journées de l'eau organisées dans les années 1990.

² Notamment M. Attar (Conseil économique et social), L. Elsen (FNE), D. Quickert-Menzel (Confédération du logement et du cadre de vie), M. Bodard (Association des petites villes de France).

³ « *Le processus lancé dans le contexte de l'échéance du 1^{er} juillet 2002, afin de définir un nouveau cap pour la gestion des déchets arrive maintenant à son terme* » Discours de N Olin pour la clôture des Assises nationales des déchets (La Baule), 21 septembre 2005

⁴ Discours de N. Olin pour la clôture des Assises nationales des déchets (La Baule), 21 septembre 2005

⁵ « *Les 10 priorités de France Nature Environnement pour une nouvelle loi sur les déchets* » : objectif de prévention autour d'une responsabilité partagée incluant notamment une « responsabilité élargie du producteur », développement de la valorisation organique, limitation de l'incinération, participation de la population sont les axes forts des propositions de FNE.

⁶ « *Malgré plusieurs mesures intéressantes, dont plusieurs proposées par AMORCE, nous regrettons que le principal objectif soit la réduction à 250 kg/hab/an de la part des déchets incinérés ou enfouis, qui risque d'alimenter les NIMBY plutôt que d'inciter à la réduction des déchets ou leur valorisation matière et énergie. (...) Nous allons continuer à soutenir les propositions d'AMORCE qui n'ont pas été retenues et en particulier le principe d'un meilleur partage des coûts entre les collectivités locales et les producteurs.* »

http://www.amorce.asso.fr/article.php3?id_article=186

C'est donc à l'issue d'une phase de flou marquée par l'attente d'un nouveau texte fondateur que le choix concernant la forme de la relance de la politique déchets est tranché en faveur d'une série de mesures de différentes natures sur la base des objectifs de 1992. Cette difficile lisibilité de l'action gouvernementale ne doit pas occulter certains changements relativement importants. Ainsi, le principe de hiérarchisation timidement introduit par la circulaire « circulaire Voynet » en 1998 a été remis en cause dès 2002. Lors d'une intervention auprès du CND le 17 décembre 2002, R Bachelot suggérait d'« *abandonner tout recours à une hiérarchie préconçue entre les modes de traitement. La meilleure solution est de laisser décider les acteurs locaux qui disposent du maximum d'éléments pour le faire* ».

2. La prévention des déchets mise en actes par deux opérations-phare : « STOP-PUB » et les sacs de caisse

Une grande partie de l'activité gouvernementale de cette période 2000-2005 a consisté à orchestrer l'évaluation de la politique de la décennie précédente et à mener la concertation avec les acteurs concernés, dans l'objectif d'aboutir à la formulation de nouvelles orientations. La priorité donnée à la prévention des déchets s'est imposée dès le début de cette phase « de chantier »¹. La mise en programme de cet objectif est déclinée dans un plan d'action sur la « *Prévention de la production de déchets* », publié par le Ministère et l'ADEME en février 2004.

Mais la mise en politique de la prévention des déchets s'est traduite par une focalisation sur deux enjeux emblématiques : la réduction des imprimés publicitaires et des sacs de caisses. Il s'agit de jouer sur la mise en visibilité de « *deux chantiers symboliques* », qui s'accompagnent en coulisses « *de nombreuses autres actions de visibilité moindre* » (MEDD/ADEME, 2004 : 5). L'accent mis sur ces deux opérations très ciblées est motivé par leur portée perceptible au quotidien par la population. Au delà de la réduction des tonnages de prospectus et de sacs de caisse, ces actions sont pensées dans une finalité de sensibilisation de l'opinion publique à la réduction de la production de déchets. Les démarches entreprises concernant ces deux dossiers sont similaires, elles reposent sur des négociations entre acteurs concernés et des actions basées sur le volontariat. Des groupes de travail associant industriels, grande distribution et associations sont constitués à l'initiative du ministère dans l'objectif de s'entendre sur des « *engagements volontaires des acteurs* » (MEDD/ADEME, 2004 : 9).

A. Les imprimés publicitaires

Les documents publicitaires non adressés déposés dans les boîtes aux lettres représentent une quarantaine de kg par habitant et par an, collectés et traités (conditionnés pour être recyclés) aux frais des collectivités, sans participation financière des producteurs (grandes surfaces et divers enseignes commerciales). Devant cette situation, dénoncée notamment par les élus et les associations, deux actions sont engagées. L'une à destination des habitants : il s'agit de leur donner

¹ Le 4 juin 2003 lors de sa communication au Conseil des ministres R. Bachelot a annoncé l'objectif de stabiliser la production de déchets à l'échéance de 2008.

la possibilité de refuser la réception des prospectus. L'autre modalité d'intervention consiste à mettre en place un système -coercitif ou incitatif- de dissuasion à l'égard des producteurs. Si la première démarche est rapidement mise en œuvre, la seconde, porteuse d'enjeux financiers importants, fait l'objet de longues négociations.

En 2004 le Ministère de l'environnement et l'ADEME éditent l'autocollant « *Stop Pub* » à 3 millions d'exemplaires, donnant aux habitants qui le souhaitent le moyen de refuser les publicités. Cette opération consiste à institutionnaliser et harmoniser des démarches initiées ça et là par des associations de protection de l'environnement qui avaient édité leurs propres autocollants. L'engagement moral des principaux distributeurs est toutefois la seule garantie du respect de l'autocollant¹.

Quant à l'intervention en amont, si le principe d'un système de contribution des producteurs de prospectus est acté dès 2003, les modalités de sa mise en œuvre ne sont toujours pas définitivement arrêtées. En 2003, dans le cadre de la loi de finances, le parlement a voté un dispositif prévoyant une contribution obligatoire des organismes produisant des imprimés non sollicités aux coûts d'élimination des déchets. Le décret d'application de ce principe sera publié en mars 2006² : il prévoit la création, avant la fin de l'année 2006, d'un organisme privé sur le modèle d'*Ecoemballage*, chargé de collecter les contributions financières des producteurs d'imprimés publicitaires³, et de les reverser aux communes ou EPCI en charge de la gestion des déchets au pro

rata des volumes distribués sur leur territoire. Une contribution en nature - prenant la forme d'un espace de communication mis à disposition sur les imprimés- peut faire l'objet d'une convention entre une collectivité et une personne assujettie qui est alors exonérée de la contribution financière. Le barème de la contribution doit être fixé par décret.



Figure 1 : L'autocollant « *Stop Pub* »

B. Les sacs de caisse

Quant aux sacs de caisses, le groupe de travail créé vise à « *susciter des initiatives de la part de l'ensemble des enseignes et professionnels concernés, en partenariat avec les associations de protection de l'environnement et de consommateurs, visant à limiter de manière volontaire la distribution en nombre de sacs gratuits (...)* » (MEDD/ADEME, 2004 : 9). Il s'agit de susciter

¹ En 2004 le Ministère annonçait « *la signature d'une charte déontologique entre les professionnels concernés, en collaboration avec les associations de protection de l'environnement et de consommateurs* », affirmant la préférence pour un engagement volontaire : « *Une mobilisation de tous est espérée pour aboutir rapidement à une charte approuvée par l'ensemble des acteurs, un accord volontaire étant a priori préférable à la voie réglementaire.* » MEDD, *Mise en place du dispositif STOP PUB*, février 2004, en ligne <http://www.ecologie.gouv.fr>

² Décret n°2006-239 du 1^{er} mars 2006 relatif à la contribution à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés.

³ A l'exclusion des courriers publicitaires adressés et des journaux gratuits d'information.

l'engagement des distributeurs sur une base de volontariat¹, ce qui n'a pas empêché la mise en débat de mesures réglementaires. Le dossier des sacs de caisse a en effet été saisi par les acteurs politiques. Une proposition de loi « *tendant à interdire l'utilisation des sacs ou poches plastiques non biodégradables d'ici au 1^{er} janvier 2010* »², déposée le 22 septembre 2004 a lancé le débat au sein des instances parlementaires. Dans le cadre de la loi d'orientation agricole, l'Assemblée Nationale s'est prononcée en octobre 2005 en faveur de cette disposition, dont le Sénat a repoussé l'échéance à 2012. L'introduction d'une taxe a été débattue dans le cadre d'un amendement revendiqué par *France Nature Environnement* et les *Amis de la Terre* sur le modèle de l'Irlande qui a instauré une taxe de 15 centimes par sac. La taxation réclamée fait suite à la publication des résultats des engagements volontaires. La réduction de 15 % des sacs de caisse entre 2003 et 2004³, considérée comme un succès par les distributeurs, est jugée insuffisante par les associations de protection de l'environnement et de nature à justifier des mesures financières⁴. Le projet de taxation a finalement été rejeté par les députés mettant en avant la menace pour l'emploi dans le secteur du plastique et la ministre de l'environnement qui compte sur l'engagement volontaire des distributeurs pour rencontrer l'objectif fixé d'une diminution de 50% des sacs à l'échéance de 2006⁵.

Ces deux dossiers, volontairement mise en avant comme les symboles d'une dynamique de réduction, ont largement occupé l'espace médiatique durant la période 2000-2005. Les négociations autour de la construction de ces deux domaines privilégiés font apparaître un consensus concernant les objectifs de réduction, mais des divergences sur les moyens à mettre en œuvre. Du côté des associations on dénonce la faiblesse de ces mesures à caractère symbolique « *qui n'ont aucune chance d'endiguer la croissance continue du flux de déchets* ». Seule l'intervention de nature financière permettra de parvenir à une réduction substantielle, par le biais de la mise en place d'un « *cadre réglementaire incitatif* » reposant sur une taxation des industriels selon le principe pollueur-payeur et des usagers à partir d'une facturation du service en fonction des volumes mis au rebut⁶.

Si le recours à des instruments fiscaux est introduit dans le débat, par des responsables politiques notamment, l'arbitrage *in fine* favorise les démarches volontaires envisagées au départ. Ces démarches emblématiques sont considérées comme un succès (3 millions d'autocollants distribués, l'opération est reconduite en 2006), mais il s'agit d'étendre les démarches de réduction à la source à d'autres types de déchets. Or il semble que le levier d'action privilégié consiste à assurer les conditions d'un passage du relais au niveau local, notamment par la prise en compte de la

¹ Plusieurs enseignes de grandes surfaces ont remplacé les sacs jetables par des sacs de caisse réutilisables, payants et remplaçables, sur le modèle du groupe Leclerc. La Fédération du Commerce et de la Distribution est le porte-parole des distributeurs en la matière.

² Proposition de loi n° 1807 déposée à l'Assemblée Nationale le 22 septembre 2004 par le député UMP Y. Jégo, renvoyée à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

³ Chiffre fourni par la FCD (Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution) par le biais d'un Communiqué de presse du 30 novembre 2004 suite à la demande conjointe de FNE et des *Amis de la Terre* qu'un bilan soit réalisé (Communiqué de presse FNE/Amis de la Terre du 18 novembre 2004).

⁴ « *Encore 13 milliards de sacs distribués en France !!! Les actions volontaires ne suffisent pas* » Communiqué de presse FNE/Les Amis de la Terre, vendredi 3 décembre 2004.

⁵ N. Olin, Ministre de l'écologie et du développement durable, JO débats Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du mardi 8 novembre 2005.

⁶ CNIID Infos n°22 – 4^{ème} trimestre 2005, p. 1.

prévention dans les plans départementaux. C'est dans ce but que sont mises en place des mesures reposant sur une aide en personnel pour encourager un infléchissement des pratiques au niveau local : le recrutement de 100 « chargés de mission prévention » par les collectivités locales aidées par l'ADEME, le soutien technique et financier de l'ADEME aux PME, la mise en place d'un plan national de développement du compostage individuel, l'encouragement d'actions de réparation et de réutilisation, le « label » délivré aux actions les plus significatives en matière de prévention...

3. La fermeture des incinérateurs hors normes ou l'espoir vain de gagner une confiance déjà perdue

Outre la prévention des déchets, l'activité gouvernementale de la période 2000-2005 a été marquée par l'attention portée aux équipements d'incinération. Un arrêté de 1991 prévoyait une mise en conformité avec les dispositions européennes au 1^{er} décembre 1996 pour les équipements traitant plus de 6 tonnes par heure et au 1^{er} décembre 2000 pour les unités les plus petites. En 1997, seulement 30 usines sur les 70 traitant plus de 6 tonnes/heure respectaient la réglementation.

A. L'effort de mise aux normes...

L'effort entrepris dès la fin des années 1990 pour rendre le parc d'incinérateurs conforme à la réglementation s'est intensifié ces dernières années et s'est accompagné d'un développement de l'expertise sur les impacts sanitaires. Les circulaires ministérielles insistant auprès des préfets pour le respect des échéances de mise aux normes se multiplient. Le suivi des équipements sur l'ensemble du territoire national est régulièrement publié : la liste des équipements, les tonnages de déchets traités et les émissions atmosphériques sont régulièrement mises à jour et disponibles sur le site Internet du Ministère de l'environnement¹.

L'année 2005 marque l'achèvement du processus de mise aux normes. On insiste sur le fait que les efforts administratifs pour une mise aux normes des équipements ont porté leurs fruits. « *De grands progrès ont été faits en matière de maîtrise du traitement des déchets, avec, par exemple, une division par 6 des rejets de dioxine par les incinérateurs entre 1995 et 2004, une division par 7 des émissions de plomb entre 1995 et 2003 et une diminution de l'impact environnemental des décharges.* »². L'échéance du 28 décembre 2005 pour la mise en conformité des incinérateurs (fixé par l'arrêté du 20 septembre 2002) est marquée par un déplacement de la ministre à l'incinérateur de Poitiers, un des rares équipements qui demeure en infraction avec la réglementation.

Si l'accent est mis sur l'incinération, la mise en conformité concerne également les décharges, notamment la résorption des décharges non autorisées. Un travail d'inventaire et de suivi de ces équipements est organisé au sein du ministère³.

¹ Résultats des mesures de métaux à l'émission des incinérateurs d'ordures ménagères (11 octobre 2005) ; Résultats des mesures de dioxines et furanes à l'émission des usines d'incinération d'ordures ménagères (30 mai 2005) ; Résultats des mesures de dioxines dans le lait au voisinage des incinérateurs d'ordures ménagères (30 décembre 2003)

² Nouvelle Politique déchets-Quelles orientations pour l'avenir, 18 mai 2005.

³ Circulaire du 2 février 2004.

La fermeté affichée à l'égard des établissements hors normes est à considérer dans le cadre d'un recours à la technique d'incinération, présentée comme fiable quand elle répond aux normes en vigueur¹. Il s'agit d'éliminer les brebis galeuses pour renforcer la légitimité de cette technique par ailleurs contestée. « *L'exemplarité dans l'exploitation des installations* »² s'impose comme une condition incontournable pour obtenir une meilleure acceptation, et parvenir au rétablissement de la confiance des populations envers la technique d'incinération³. La résorption de ce phénomène de rejet passe par une fermeté de l'action administrative envers les installations anciennes, afin de renforcer la légitimité et l'acceptation de celles qui sont aux normes. Il s'agit de « *pouvoir administrer la preuve formelle de l'innocuité des installations concernées, donc de fermer au plus vite les installations qui ne sont pas aux normes (s'il en reste) et de mettre aux futures normes européennes les installations existantes ou en projet* » (CGP, 2003a : 10).

Mais ces efforts de fermeté quant au respect des normes et de communication semblent relativement tardifs pour espérer qu'ils portent leurs fruits. « *Du côté des pouvoirs publics, on pense que l'affaire est classée et que le problème de l'acceptabilité sociale de l'incinération est en passe d'être réglé. Mais c'est aller trop vite que de penser cela. (...) Aujourd'hui, une collectivité territoriale souhaitant recourir à l'incinération, s'engage presque à chaque fois dans un processus extrêmement long et incertain.* » (Buclet, 2006 : 513).

B. ... Dans un contexte d'intensification de la controverse

L'entreprise de mise en conformité et d'affichage de la fermeté à l'égard des installations hors normes est à replacer dans un contexte social très sensible en matière d'incinération. Plusieurs « affaires » dues au fonctionnement défaillant d'usines d'incinération ont mis ce procédé de traitement au devant de la scène médiatique. Le scandale de Gilly-Sur-Isère, résultat d'une mauvaise gestion mettant en cause la collectivité compétente, le délégataire ainsi que les agents administratifs responsables du contrôle, a profondément compromis la confiance envers ce procédé. Dans les années 2000, Gilly-Sur-Isère est à l'incinération ce que Montchanin a représenté dans les années 1980 et 1990 pour la mise en décharge. D'autres événements -notamment la découverte de taux anormalement élevés de dioxines émanant de l'incinérateur de Giens dans le Loiret en 2004- renforcent l'idée de faillibilité des systèmes de suivi et de contrôle.

Le refus de l'incinération comme mode de traitement des déchets s'est organisé avec l'émergence d'un mouvement d'opposition structuré autour du *Centre national d'information indépendante sur les déchets* (le CNIID), créé en 1997 par des anciens militants de *Greenpeace* sur la base du constat d'un « *manque dans la société française en matière d'information indépendante sur les déchets* »⁴.

¹ « *pratiquée dans des installations aux normes les plus récentes, et tout particulièrement quand la chaleur est réutilisée, je dis clairement que l'incinération fait partie des solutions écologiquement acceptables pour le traitement de nos déchets* », discours de R. Bachelot, Conseil National des Déchets, 17 décembre 2002.

² (dossier de presse sept 05).

³ « (...) *c'est en montrant notre attachement sans faille au respect des règles que nous parviendrons à rétablir la confiance dans l'incinération.* », discours de R. Bachelot aux Assises Nationales des déchets à la Baule, le 10 septembre 2003.

⁴ « *Le Centre national d'information indépendante sur les déchets (CNIID) a pour vocation d'informer le public sur la problématique des déchets, d'agir dans le but de prévenir et de réduire la quantité et la toxicité des déchets de toutes sortes, et de favoriser l'émergence du concept de Production propre en vue de*

Le fonctionnement de cet organisme repose sur plusieurs principes et modes d'action¹. L'action de contre-expertise (diffusion d'études scientifiques, notamment étrangères, mettant en évidence les risques sanitaires causés par l'incinération) représente une activité centrale. Enfin, le CNIID a un rôle de mise en réseau d'associations locales luttant contre l'implantation ou pour la fermeture d'usines d'incinération, par le biais de la *Coordination nationale contre l'importation, l'exportation et l'incinération des déchets* et de la *Coordination nationale pour la réduction des déchets à la source* qui demande un moratoire de cinq ans sur la construction de tout nouvel incinérateur².

La naissance de cet organisme d'envergure nationale spécialisé dans la gestion des déchets vient compléter le paysage militant français. Le refus sans concession de l'incinération contraste toutefois avec d'autres organismes très intégrés dans les réseaux institutionnels tels que FNE qui tolère ce procédé « *uniquement pour quelques grandes agglomérations urbaines où il est difficile de trouver à distance raisonnable les espaces nécessaires pour un CET ultime* »³. La revendication d'une politique ambitieuse de réduction des déchets fait en revanche consensus au sein des organisations associatives qui mettent en avant des exemples de villes étrangères afin de démontrer la faisabilité de politiques « zéro déchets ».

Les critiques adressées à l'incinération sont relayées dans la sphère politique par les élus Verts, qui en dénoncent « *le caractère résolument antiéconomique et archaïque* » et lui préfèrent « *le stockage des déchets ultime dans le respect du principe de réversibilité (...)* »⁴.

Au niveau local, la multiplication des conflits liés à des projets d'incinérateurs indique qu'au cours de la décennie 1990, la contestation s'est déplacée vers ce mode de traitement, pourtant envisagé comme alternative à la mise en décharge considérée par les *policy makers* comme le procédé le moins accepté. C'est un décalage entre les choix des acteurs politiques et administratifs et les préoccupations du monde militant aux niveaux national et local qui apparaît de manière flagrante⁵. « *Comment ne pas être surpris de constater que c'est au moment où les techniques présentent le plus d'avancées, voire de garanties par rapport à l'environnement qu'elles sont le plus fortement contestées, alors qu'il y a deux décennies celles-ci passaient « inaperçues »* » (Le Bozec, 2005 : 36).

promouvoir son application dans tous les domaines ». Statuts du CNIID, article 2.

<http://www.cniid.org/Lassociation/Statuts.html>

¹ Le maintien d'une totale indépendance à l'égard des autorités publiques engendre un refus de tout financement institutionnel. Le CNIID participe toutefois au groupe prévention du Conseil National des Déchets.

² Charte de la Coordination nationale pour la réduction des déchets à la source, article 1.

³ « Les 10 priorités de France Nature Environnement pour une nouvelle loi sur les déchets »

⁴ J.C. Sandrier, député (groupe communistes et républicains), JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2843.

⁵ « *Il y a un décalage entre ce qui a été dit et le point où on en est aujourd'hui. C'est une chose que je dis souvent publiquement, déjà à l'époque j'étais frappé de la manière dont ceux qui ont préparé cette loi se sont focalisés sur les décharges. Je l'ai dit à l'époque au DPPR : pourquoi tu as donné cette place essentielle et unique aux décharges en laissant de côté les incinérateurs alors que moi qui fréquente beaucoup les milieux écologiques je savais déjà que leur préoccupation n'étaient plus les décharges au moment où la loi sort mais était déjà la pollution atmosphérique, les problèmes de changement climatique global etc. j'ai toujours eu le sentiment que la loi de 1992 elle était déjà périmée quand elle est sortie, par ce choix de s'attaquer aux décharges avec au final un résultat pas très probant et en ayant fait comme si l'incinération ne posait pas de problème. Dès le lendemain l'incinération posait problème et le nimby s'est transféré des décharges aux incinérateurs dans les années qui ont suivi immédiatement.* » Entretien avec un ancien responsable à la Sous-direction des produits et déchets au Ministère de l'environnement.

Les efforts de mise en conformité semblent être intervenus trop tardivement pour en attendre des effets en matière de restauration de la confiance. L'effet nocif des dioxines a été selon l'instance d'évaluation du CGP pris au sérieux tardivement. Or « *la contrepartie du retard, c'est l'alarmisme. Les dioxines deviennent un symbole de l'atteinte des déchets à la santé humaine.* » (CGP, 2003a : 106). L'inacceptabilité sociale de l'incinération résulte de l'intégration trop tardive des normes européennes en matière de dioxines dans la réglementation française, et d'une application trop laxiste¹.

C'est une situation de décalage grandissant en matière d'appréhension des risques qui s'est ainsi construite. Alors que les autorités publiques insistent sur le respect de la réglementation comme rempart contre les impacts sanitaires et environnementaux, les acteurs associatifs affûtent leurs arguments contre l'incinération à partir d'expertises et de publications scientifiques révélant une sur-représentation de cancers ou de malformations congénitales dans des secteurs exposés. Aucun terrain de compromis ne semble se dégager entre les acteurs du *système expert* convaincus de la capacité de l'excellence technique et de l'irréprochabilité environnementale à convaincre une population réticente et les militants associatifs engagés dans une lutte contre le procédé d'incinération et en demande d'une politique de prévention plus ambitieuse.

Mesures symboliques pour la réduction des sacs de caisse et des prospectus publicitaires, politique de fermeté quant au fonctionnement des installations, l'activité gouvernementale de cette période 2000-2005 consiste en une double opération de conviction et de responsabilisation. L'intégration de la population, que ce soit pour l'acceptation des équipements ou pour la prévention des déchets, est plus que jamais une condition indispensable à la mise en œuvre de la politique déchets. Cette tendance déjà à l'œuvre au cours de la période précédente, tend à se renforcer avec la priorité donnée à la prévention. A la figure multiforme d'un public sollicité comme maillon essentiel de la politique déchets (voir *infra* chapitre 2 section V.) vient s'ajouter une nouvelle facette : celle du consommateur.

Section III. Le citoyen- consommateur, public-cible privilégié d'une politique de prévention

L'appel lancé à la population française pour une participation pratique s'inscrit dans la continuité de la période précédente. Le processus d'*enrôlement* amorcé avec la sollicitation au tri s'intensifie encore avec la désignation des consommateurs comme responsables de la production des déchets. Bien que soit affirmé le souhait d'une « responsabilité partagée » entre industriels, distributeurs, collectivités et consommateurs, c'est la modification des comportements de consommation qui est retenue comme principal levier d'action pour engager une politique de prévention. Le recours à des outils persuasifs tels que des campagnes de sensibilisation sollicite la bonne conscience environnementale des Français déjà avérée avec le succès rencontré par le tri des déchets. La désignation des consommateurs comme *groupe-cible* privilégié de la réduction des déchets

¹ C'est le constat que formulent D. Bourg *et al.* (2003) à l'issue d'un travail comparatif entre la France, les Pays Bas, et le Danemark.

s'accompagne d'une représentation de ces acteurs au sein des espaces de discussions formels et informels de la politique déchets.

1. Du partage à l'imputation des responsabilités

Le constat de l'échec des objectifs de réduction à la source et la volonté de relancer la politique ambitieuse de prévention font l'unanimité au sein des *policy communities*. Partant, les acteurs intéressés se sont engagés dans un travail d'identification et de désignation des responsabilités quant à la production des déchets. C'est alors généralement l'ensemble des acteurs impliqués dans la production de déchets (fabricants, distributeurs, collectivités, consommateurs) qui est désigné comme devant prendre part à l'effort de prévention, dans le cadre d'une responsabilité partagée. « *On passe d'une politique où celui qui jette est le pollueur, à une autre où le producteur est considéré comme pollueur* »¹.

Mais derrière l'affichage du partage de la responsabilité se dissimulent des divergences entre les différents discours. Certains apparaissant plus responsables que d'autres...

Dans la conclusion de son rapport, M. Attar place le changement de comportement des individus comme l'élément déclencheur d'une inflexion de la production des déchets. « *La prise de conscience du citoyen passe par une prévention en amont qui permette une remise en question des habitudes de consommation de chacun et des choix d'achat. Cette réaction de nature plus consumériste qu'environnementale (même si les deux problématiques sont liées) peut peser sur l'industrialisation, la fabrication, le conditionnement et la distribution des produits consommés par les ménages.* » (Attar, 1999 : 59). Lors du précédent gouvernement, les ministres de l'environnement issus des Verts, tendaient au contraire à miser sur une participation accrue des industriels aux mesures de prévention, via notamment une augmentation des barèmes d'*Eco Emballage* et d'*Adelphe*. « *La réponse à ce problème essentiel, ce sont d'abord les producteurs, les distributeurs et les industriels qui la détiennent.* » affirmait Y Cochet à La baule le 11 septembre 2001 lors des Assises nationales des déchets.

Le « rapport Blessig » produit pour l'Assemblée nationale en 2003 va dans le sens d'une attribution de la responsabilité à « *la croissance économique et au développement du niveau de vie* », qui renvoient aux pratiques de consommation, et donc aux individus, tandis que le secteur industriel est reconnu avoir « *réussi à déconnecter son rythme de production des déchets du rythme de la croissance économique* » (Blessig, 2003 : 19), et cela en raison des contraintes réglementaires qui s'imposaient à lui.

Mais dès lors que l'on s'attache à analyser plus finement les solutions qui sont envisagées en matière de prévention (quels instruments d'intervention sont mis en débat, quels destinataires sont visés), apparaissent des divergences quant à l'imputation de la responsabilité de la production de déchets. « *L'instance considère qu'une responsabilité ne peut être partagée. Elle doit être entière à l'intérieur de limites précises.* » (CGP, 2003a : 271) écrivent les rapporteurs du CGP, qui se font le

¹J.L. Bergey, chef du département Observatoire des déchets et planification de l'ADEME, *Environnement Magazine*, septembre 2002, p. 52.

relais d'un outil allant dans ce sens : la « *Responsabilité élargie du producteur* » (REP), le producteur désignant indistinctement fabricants, importateurs et distributeurs. Cette notion est définie par l'OCDE comme « *un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations matérielles et/ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation* », dont la mise en œuvre repose sur un éventail de moyens techniques, politiques et institutionnels¹. Au niveau communautaire le principe de REP a été introduit dans le cadre de textes concernant les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipements électroniques et électriques. L'instance d'évaluation du CGP suggère de décliner la REP en quatre actions :

- Favoriser l'écoconception, qui consiste à internaliser dans la conception la fabrication la distribution et la vente les coûts environnementaux directs et indirects ;
- influencer le choix des consommateurs par les prix ;
- développer prévention/réduction à la source ;
- assurer la maîtrise des coûts du service public.

Les productions à visée prospective relaient d'autres méthodes qui reposent sur une appréhension globale des impacts. C'est le cas de *l'Analyse du cycle de vie* (ACV) des produits mis sur le marché. L'implication des acteurs économiques dans la réduction des déchets en amont est envisagée par des démarches expérimentales à caractère volontaire. Dans cette optique l'ADEME a lancé deux appels à propositions pour soutenir des recherches portant sur les technologies faiblement productrices de déchets et sur l'éco-conception d'une part, et d'autre part sur la création d'un réseau de 100 entreprises pilotes réduisant d'au moins 10 % leur production de déchets éliminés en décharge ou par incinération sans récupération d'énergie.

Le CND préconise un changement des pratiques de production, à partir de mesures d'ordre prescriptives contenues dans les limites de l'« *économiquement acceptable* »². Mais le maillon de la chaîne à solliciter pour une réduction effective reste le consommateur : « (...) *il faut mettre en évidence que chaque consommateur-habitant est directement impliqué dans la gestion de ses déchets. Il la paie dans le prix des produits et dans l'impôt prélevé par sa commune. En*

¹ L'OCDE préconise deux types de mesures pour l'application du principe de Responsabilité élargie du producteur : « (1) *le transfert en amont de la responsabilité (matérielle et/ou économique ; totale ou partielle), des communes vers les producteurs ; et (2) la création d'incitations en faveur de la prise en compte des aspects environnementaux par les producteurs dans le cadre de la conception des produits* » (OCDE, 2001 : 18). La REP vise donc à transférer la responsabilité de la gestion des déchets jusqu'à là assumée par les collectivités locales et les contribuables vers les producteurs, et ainsi d'« *intégrer au coût du produit les coûts de protection des l'environnement* », cela créant « *des conditions propices à l'émergence d'un marché qui reflète réellement les répercussions environnementales du produit et sur lequel les consommateurs peuvent faire leurs choix en conséquence* ». La mise en place de systèmes de consignes, de redevances d'élimination préalables, l'imposition de taxes sur les matières premières, la création de dispositifs combinant subventions et taxes en amont, ou encore la prescription de teneurs minimum en matières recyclées sont autant d'instruments de mise en œuvre du principe de responsabilité élargie du producteur.

² Le CND préconise « *une action incitative auprès des industriels portant sur : - la diminution de la production de leurs propres déchets, dans la mesure où ceci est techniquement et économiquement acceptable. Un soutien financier est important pour des programmes de recherche et développement ; - une réflexion sur leur production (éco-conception, analyse de cycle de vie, économie des ressources), dans la perspective de développement durable, dès lors que le produit nouveau concourt aux mêmes objectifs que le produit remplacé tout en étant économiquement et techniquement acceptable* » (CND, Synthèse des travaux, 06/01/2005, p. 12).

consommant différemment, il devient un acteur responsable. En faisant ses achats, il accomplit le premier acte qui conditionnera la réduction de ses déchets. »¹. Le groupe de travail du CND chargé d'étudier la question de la responsabilité a formulé des propositions présentées dans le cadre d'un projet de motion rédigée en juillet 2004 et discutée au sein de l'ensemble du CND. Le système français reposant sur la participation des producteurs par le biais d'éco-organismes au financement des services publics locaux est considéré comme relevant du principe de Responsabilité élargie du producteur, la seule question soulevée étant celle du statut et du nombre des éco-organismes, ainsi que l'éventualité de créer un organisme coordonnateur assurant l'interface entre collectivités, producteurs et éco-organismes.

Les responsables politiques locaux, représentés notamment par l'AMF², revendiquent un déplacement de la charge financière en amont, en réintégrant dans le prix de vente du produit une partie plus importante du coût du recyclage, *« ainsi l'habitant consommateur paiera-t-il en amont une part du financement de traitement des déchets qui ne sera plus demandée à l'habitant contribuable. »*. Au cours de cette « troisième période » s'est affirmée une prise de position des élus en faveur d'une contribution accrue des producteurs, considérant qu'il n'incombe pas aux collectivités de financer des systèmes de collecte et de traitement³.

Les groupes associatifs se prononcent pour leur part en faveur d'une intervention d'ordre coercitif ou fiscal à l'égard des industriels. Ils considèrent en effet que les choix des consommateurs sont limités à l'offre du marché, et qu'en conséquence ni les consommateurs ni les contribuables ne doivent financer l'élimination de produits qui leur sont imposés par les producteurs et distributeurs. *« La réduction des déchets à la source restera une incantation tant qu'un cadre réglementaire incitatif n'aura pas été fixé. La stricte application du principe pollueur-payeur et une facturation du service public des déchets en fonction de la quantité produite (redevance) seraient deux signaux économiques forts, capables de faire évoluer les modes de production et de consommation »*⁴.

Si la recherche de moyens d'action à destination des industriels et producteurs est omniprésente dans les débats de spécialistes, le levier d'action privilégié est le changement des comportements d'achat des consommateurs. L'objectif de prévention à la source doit passer pour le député P. Ollier par *« l'information et l'éducation des Français (...) [qui] doivent devenir des « écocitoyens », conscients de leurs choix de consommation »*⁵. La responsabilisation du consommateur à l'égard de la production des déchets prend forme dans une logique générale de « mise en gestes » du développement durable qui vise à impliquer les citoyens comme acteurs

¹ CND, *Synthèse des travaux*, 06/01/2005, p. 13.

² « *La position de l'Association des Maires de France, que j'ai eu l'honneur de porter depuis quelques années, a été la suivante* : « nous Communes, nous avons la maîtrise du dispositif de gestion des déchets ménagers, mais vous, industriels, au fil des années vous nous avez transféré sans notre accord des masses nouvelles et en particulier des volumes d'emballages. Vous êtes en quelque sorte co-auteurs de cette augmentation des déchets ménagers que nous, Collectivités Locales, nous traitons ». » (Pélissard, 2006 : 427).

³ Cette position est à rapprocher du cas québécois, précisément des élus montréalais qui ont récemment fait pression sur le gouvernement pour imposer une participation accrue des producteurs au financement du traitement (voir chapitre 7 section II).

⁴ « *De la sensibilisation, mais toujours pas d'action !* » CNIID Infos n° 22- 4^{ème} trimestre 2005, p. 1.

⁵ P. Ollier, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2837.

centraux du développement durable (voir *infra*). La ministre de l'écologie et du développement durable exprimait ainsi cette implication pratique et quotidienne « *Je souhaite mettre ce sujet [les déchets], ainsi que tous ceux qui, à l'instar de l'eau ou du bruit, touchent à la vie quotidienne des Français, au centre de mon action ministérielle des prochains mois.* »¹.

2. Des opérations de communication pour « Mettre les Français au cœur de la gestion des déchets »

L'imputation des responsabilités en matière de production des déchets fait débat et diverses solutions sont avancées, privilégiant tantôt une intervention en amont, à destination des industriels, tantôt une modification des comportements des consommateurs comme facteur déclencheur d'une modification des produits et des conditionnements mis sur le marché, souvent les deux à la fois. Mais les actions effectives privilégient une sensibilisation du citoyen-consommateur, par le biais de campagnes de communication. Aussi, dans la suite du succès en matière de tri, se met en place une vaste entreprise de responsabilisation des Français à l'égard de la production de déchets, à travers la campagne « *Réduisons vite nos déchets, ça déborde !* » lancée à l'automne 2005.

A. Du tri à la prévention des déchets : communiquer efficacement

Le succès rencontré par l'implication des habitants en matière de tri est perçu comme un signe de leur propension à modifier leurs comportements et comme un élément justifiant un changement de leurs pratiques de consommation. « *Le développement du tri au cours des années passées traduit une sensibilisation réussie des Français à la question des déchets. Cette sensibilisation porte néanmoins plus sur le geste du tri et le devenir du déchet produit, que sur la diminution de la quantité de déchets. Il s'agit de s'appuyer sur ce résultat, qui montre la capacité des citoyens à modifier leurs comportements alors que ce constat était loin d'être évident il y a 10 ans, pour aller plus loin et développer la prévention.* » (MEDD/ADEME, 2004 : 8). L'implication du citoyen est considérée comme un succès de la politique initiée en 1992, comme un « *atout majeur* » pour initier une modification des comportements ; « *il ne tient qu'à nous de transformer cette bonne volonté en gestes au quotidien, allant jusqu'à la modification des habitudes de consommation.* » affirmait R. Bachelot à Agen le 11 septembre 2002.

Il s'agit donc de s'appuyer sur le succès du tri tout en corrigeant les effets pervers d'une communication qui, essentiellement focalisée sur le tri, a contribué à réduire la question des déchets à la valorisation des matériaux recyclables². « *La communication actuelle, trop*

¹ Intervention de R. Bachelot lors du colloque « Valeurs Vertes » le 4 juin 2003.

² A cela s'ajoutent des rumeurs selon lesquelles les déchets triés ne seraient pas toujours recyclés mais envoyés en décharge ou en incinérateur. « *Si le citoyen a vu son nombre de poubelles augmenter, s'il a été amené à modifier son comportement par rapport à ce qu'il jette, en revanche, il a rarement un retour d'information sur l'utilité et les améliorations de sa nouvelle conduite. Pire, les échos sont plutôt défavorables, la rumeur répandant trop souvent que des déchets des ménages sont mélangés une fois arrivés au centre de tri ou que des déchets industriels récupérés en vue de leur valorisation sont envoyés en centre de stockage.* » (Tissot, 2004 : XXXV).

*exclusivement axée autour du tri et de la valorisation, tend implicitement à dévaloriser l'élimination, pourtant nécessaire, et berce la population dans la dangereuse illusion d'une valorisation se suffisant à elle-même et rendant ainsi inutiles centres de stockages et usines d'incinération » (CGP, 2003a : 504). Il s'agit donc d'inverser cette tendance en montrant « qu'il existe une cohérence d'ensemble », c'est à dire en donnant à voir l'ensemble du système de gestion des déchets, notamment en mettant l'accent sur le devenir des déchets une fois collectés. C'est à la fois l'élargissement du spectre de la communication et son ancrage local qui est suggéré : « la communication locale doit se faire le relais de la communication nationale et répondre à la question : *Que fait-on de mes déchets ?* » (CGP, 2003a : synthèse).*

De manière plus marginale, l'implication des citoyens réalisée à travers le tri est évoquée comme justifiant une contrepartie qui prendrait la forme d'une implication à la décision. « *De plus en plus, les citoyens sont mis à contribution pour trier leurs déchets. Ils exigent donc de participer aux décisions et de ne plus être ceux qui doivent payer aveuglément et assumer des risques pour leur environnement et leur santé sans en connaître les véritables enjeux.* » (Le Bozec, 2005 : 56).

B. « Réduisons vite nos déchets, ça déborde ! »

Figure 2 : Affiche de la campagne « Réduisons vite nos déchets »



Afin d'interpeller l'ensemble des consommateurs français, qui représente un *groupe-cible* très large et diffus, la communication s'impose comme le moyen le plus approprié. Il s'agit de communiquer sur les gestes pratiques de la « *consommation durable* »¹. En novembre 2005 le MEDD et l'ADEME², lancent une campagne de sensibilisation pour la réduction des déchets. Des spots télévisés reprenant le slogan « *Réduisons vite nos déchets, ça déborde !* » fournissent des conseils en matière de consommation : préférer les produits non jetables et les contenants réutilisables, éviter les portions individuelles, apposer un autocollant *Stop Pub*,... Les institutions se font ainsi le relais d'une incitation à consommer différemment, voire à consommer moins s'apparentant à une promotion du boycott concernant certains produits (lingettes, produits conditionnés en emballages individuels,...), en dépit de la

contradiction avec des encouragements à l'augmentation de la consommation pour favoriser la croissance et la dynamique économique nationale³. Cette démarche de sollicitation des

¹ Fin 2004 le Premier ministre JP.Raffarin retenu le thème de la « *consommation durable* » comme campagne d'intérêt général pour 2005 et en a confié la coordination à l'association « *Consodurable* ».

² Avec le soutien de *Véolia Propreté* et d'*Eco Emballage* et en partenariat avec les associations FNE (France nature environnement) et CLCV (Consommation logement et cadre de vie).

³ La mesure du « moral des Français » repose exclusivement sur leurs pratiques consommatoires.

consommateurs est une première concrétisation de la politique menée par la ministre N. Olin pour qui le « *défi majeur de la décennie à venir* » consiste à « *mettre véritablement les Français au cœur de la gestion des déchets* »¹. L'objectif de réduction à la source « *ne pourra être atteint que si les Français participent pleinement à cette action.* »².

La « remontée en amont » du problème déchets, qui se manifeste par la mise en politique du problème de la production, passe par une redistribution des responsabilités au bénéfice du citoyen-consommateur. Est ainsi construit un « *vaste système d'alliances* » (Rumpala, 1999b) où les responsables politiques et administratifs visent à ce que chaque individu se comporte en allié³. Enfin, notons qu'à en croire les démarches de « mesure de l'opinion environnementale », l'entreprise de responsabilisation des Français à l'égard des déchets ménagers porte ses fruits. Les sondages expriment que l'action en matière de gestion des déchets ressort de pratiques individuelles, tandis que les attentes à l'égard de l'Etat sont décroissantes (cf. annexes).

3. L'élargissement des réseaux de discussion : les consommateurs représentés

En tant que public-cible privilégié de la politique déchets, les consommateurs sont dorénavant représentés au sein des instances de débat et de décision, au niveau national et au niveau local⁴. Les *espaces discursifs* sont élargis à leurs représentants : les associations de consommateurs. Ainsi le Conseil National des Déchets, instance officielle emblématique d'une représentation des forces sociales concernées par la question des déchets, comprend trois organismes représentant les consommateurs (*l'Union Nationale des Associations familiales*, la *Confédération du logement et du cadre de vie*, INDECOSA-CGT)⁵. En plus de cette représentation officielle, les associations de consommateurs sont présentes dans le cadre des diverses manifestations regroupant les spécialistes de la gestion des déchets⁶.

Le processus d'ouverture des arènes de débat s'opère également au niveau local. Ainsi, les commissions consultatives des plans départementaux d'élimination des déchets doivent à partir de 2005 compter parmi leurs membres des représentants d'associations agréées de consommateurs⁷.

La participation des mouvements de consommateurs aux *arènes* de la politique déchets découle certes d'une désignation de ce groupe social comme responsable de la production des déchets. Mais

¹ Discours de N. Olin, Assises nationales des déchets à La Baule le 21 septembre 2005

² Dossier de presse, septembre 2005

³ « *S'agissant de la responsabilisation des acteurs de la filière des déchets, industriels, distributeurs et consommateurs doivent être conscients qu'ils constituent les maillons d'une même chaîne.* » (E. Blessig, député (UMP), JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2839).

⁴ Leur absence aux différents niveaux décisionnels, notamment dans le cadre de l'élaboration des plans, était déplorée dès la fin des années 1990 (Attar, 1999).

⁵ Ainsi que trois autres qui siègent en tant que suppléants (la *Confédération générale du logement*, l'*Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs*, l'*Organisation générale des consommateurs*).

⁶ La Confédération générale du logement est systématiquement représentée et associée aux débats tenus lors des Assises Nationales des déchets.

⁷ Décret n°2005-1472 du 29 novembre 2005 modifiant le décret n°96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, art. 5.

cette représentation n'est pas uniquement le résultat d'une « invitation » officielle à participer. Elle résulte également d'une multiplication des prises de positions de ces groupes à l'endroit des déchets, d'un *intéressement* spontané. L'investissement de la question des déchets par les organisations de consommateurs est une donnée importante de la période récente de la politique déchets. A l'instar des groupes environnementaux, les modes d'action et les revendications portées par ces organismes sont multiples et renvoient à des points de vue divers quant à l'imputation de la responsabilité de la production de déchets : certains insistent sur la sensibilisation du consommateur, tandis que d'autres en appellent à une intervention des pouvoirs publics envers les industriels.

Les systèmes de facturation du service d'enlèvement des déchets¹, la dénonciation des pratiques d'emballage excessives, ou les conséquences sanitaires de l'exposition aux dioxines² sont autant de thèmes investis par les associations de consommateurs. La question de l'imputation du coût du traitement des déchets est centrale ; ORGECO (Organisation générale des consommateurs)³ et UFC Que Choisir⁴ critiquent le système *Eco Emballage* qui revient à faire reposer le coût sur l'acheteur sans que soit appliqué le principe pollueur-payeur.

D'autres organismes de consommateurs focalisent leur action sur la sensibilisation des consommateurs, sans prendre de position quant aux modes d'action publique. Les associations de consommateurs, avec les associations de protections de l'environnement, sont les principaux relais pour la diffusion des conseils pour des pratiques de consommation moins productrice de déchets. Elles se font le relais -lorsqu'elles n'en sont pas elles-mêmes à l'origine- de la figure de l'*éco-consommateur*⁵, déclinaison de l'*éco-citoyen*, termes généralement associés au « développement durable », qui se répandent via les discours de responsables politiques, d'institutions (MEDD, ADEME) et d'acteurs divers.

Des associations de consommateurs et d'environnement se regroupent pour l'organisation de manifestations de dénonciation des pratiques des producteurs et des distributeurs. C'est le but de l'opération « *Dégage l'emballage !* » organisée par le CNIID, l'*UFC Que Choisir* et *Greenpeace*, qui consiste à laisser les emballages sur les lieux d'achat, appelant ainsi à une responsabilisation des producteurs et manifestant l'impuissance des consommateurs.

Ce phénomène de mise en réseau dépasse le rapprochement des seuls acteurs associatifs. En effet, de nouveaux organismes hybrides apparaissent dans les arènes de débat. Le *Conseil National de l'Emballage* regroupe une trentaine de membres répartis en huit collèges : producteurs de matériaux d'emballages, fabricants d'emballages, industriels des produits de grande consommation, entreprises de la distribution, sociétés agréées par les pouvoirs publics pour la collecte et la

¹ Notons que la défense des intérêts des usagers des services publics apparaît comme une préoccupation – quoi qu'épisodique – des mouvements de consommateurs dès la création de ceux-ci au sortir de la seconde guerre (Jeannot, 1998 : 87).

² *UFC Que Choisir* prend position contre l'incinération.

³ « En tant qu'électeur, contribuable et client-consommateur nous ne pouvons plus accepter le discours sur les coûts que l'on nous sert avec une constante opacité (au nom de la transparence) depuis 1998. Chacun évite ses responsabilités et cherche à justifier ses coûts pour mieux transformer la galaxie déchets en vache à lait fiscale pour les uns (municipalités), ou en marché lucratifs, porteurs de nouveaux bénéfices, pour les autres (les opérateurs du retraitement et les industriels). »

http://www.orgeco.net/docs/pdf/environnement/dd_evolution_traitement.pdf

⁴ « Faute d'application stricte du principe pollueur-payeur, la part des industriels dans le financement de ces détritiques, imposés aux consommateurs, atteint à peine les 35 % ». <http://www.quechoisir.com>

⁵ « Être Eco-consommateur aujourd'hui c'est acheter ou rejeter tel ou tel produit selon ses conditions de fabrication et son impact environnemental », <http://www.orgeco.net>

valorisation des emballages et opérateurs du secteur de la collecte, de la valorisation et du traitement des déchets, collectivités locales, associations de consommateurs et associations de protection de l'environnement¹. Cet organisme, créé en 1997 s'est donné pour mission de « *développer une approche pragmatique et pédagogique de la prévention des emballages* »² à tous les niveaux : « *tant dans l'amont de la chaîne d'emballage, avec l'éco-conception et la réduction à la source, que dans les pratiques de consommation en aval* » (CNE , 2005 : 1). Il s'agit de diffuser des conseils aux industriels pour diminuer et *éco-concevoir* le conditionnement des produits, et de relayer les engagements des industriels à adopter ces « bonnes pratiques ». Ce rôle de relais se double d'un travail d'amélioration de la connaissance relative à la perception et à l'utilisation des emballages qui dans une certaine mesure prend la forme d'une entreprise de légitimation des emballages (réalisation d'enquête auprès des consommateurs, explication des fonctions des emballages). Enfin, le Conseil National de l'Emballage, fort de sa composition pluripartite, entend peser sur le contenu de la politique nationale et se positionner comme un acteur central concernant les mesures relatives à l'emballage en émettant des « *avis ou recommandations aux pouvoirs publics, notamment sur les projets législatifs ou réglementaires concernant la conception et la mise en œuvre des emballages tant au plan national que communautaire* »³.

L'investissement des associations de consommateurs sur les questions relatives aux déchets ainsi que leur intégration dans les réseaux de politique publiques s'inscrivent dans le recentrement du problème déchets sur la question de la prévention et participent d'une entreprise de responsabilisation et d'*intéressement* des consommateurs. L'imputation de la responsabilité est en effet un enjeu central de cette période caractérisée par la recherche de solutions permettant une réduction de la production des déchets. Si le « partage de la responsabilité » est affiché comme leitmotiv de la politique de prévention, on assiste durant la période 2000-2005 à une intensification des actions de sensibilisation à destination des consommateurs. Le recours à une modification des pratiques individuelles dans le cadre d'une « morale environnementale » relayée par les notions d'éco-citoyen ou de développement durable, permet d'éviter une remise en cause de la consommation comme référentiel sociétal dominant⁴. Devant la difficulté pratique et politique d'une intervention à destination des acteurs économiques, le décideur public choisit de passer par le consommateur qui devient ainsi le maillon central de la politique de prévention des déchets.

A l'entreprise de responsabilisation des consommateurs s'ajoute une cristallisation du risque social dans la mesure où les contestations locales demeurent pour les décideurs le point d'achoppement de la politique déchets. Ces deux tendances participent d'un processus de construction d'un *groupe-cible* de plus en plus sollicité sur l'ensemble de la « chaîne » de la gestion des déchets.

¹ Les membres fondateurs du Conseil National de l'Emballage sont : AMF (Association des Maires de France), ANC (Association Fédérale des Nouveaux Consommateurs) , ASSECO-CFDT (Association Etude et Consommation), Les membres du CLIFE (Comité de Liaison des Industries Françaises de l'Emballage), CSCV (Confédération Syndicale du Cadre de Vie), Eco-emballage, Familles de France, FNE (France Nature Environnement), ILEC (Institut de Liaisons et d'Etudes des Industries de Consommation), Interfilères Matériaux, Les Amis de la Terre, MNLE (Mouvement National de Lutte pour l'Environnement), ORGECO (Organisation Générale des Consommateurs), UCV (Union du Grand Commerce de Centre Ville), UNAF (Union Nationale des Associations Familiales)

² <http://www.conseil-emballage.org>

³ <http://www.conseil-emballage.org>

⁴ « *Ce schéma offre une traduction des symptômes de crise perceptibles dans le domaine de l'environnement, en les présentant comme étant aussi pour une large part le résultat de mauvais comportements, d'habitudes critiquables dans la population.* » (Rumpala, 1999b).

Section IV. L'acceptation des équipements : les mêmes constats, des solutions similaires

Les conflits systématiques suscités par les projets d'équipement, la « *persistance d'un problème de société* » (Blessig, 2003 : 9) demeurent l'enjeu majeur auquel sont confrontés les décideurs politiques. Si les diagnostics et les solutions relatifs à la dimension conflictuelle de la gestion des déchets s'inscrivent dans la continuité directe de la période précédente, en l'occurrence la difficulté à décider face à un public mal informé, irrationnel et égoïste, les problèmes se posent avec encore plus d'acuité. La menace d'une pénurie des capacités de traitement est réitérée, ce à quoi s'ajoute une efficacité accrue des associations dans la contestation des projets, ainsi qu'une progression de la réticence des élus à porter des projets politiquement risqués¹. Si la communication relative au tri a produit des effets, il s'agit maintenant de corriger l'effet d'occultation du reste de la chaîne de la gestion des déchets, en l'occurrence l'élimination. L'accès à l'information et la mise en œuvre de procédures de concertation sont considérés comme insuffisamment développés, n'ayant pas permis la restauration de la confiance tant évoquée depuis plus de dix ans.

Nous présentons ici les dynamiques de construction du « problème » social et les propositions de solutions avancées à l'occasion de la phase d'évaluation, en prenant soin de mettre en évidence les constantes et les nouveautés par rapport à la période précédente, et de distinguer les propositions des décisions effectivement prises.

1. Le renforcement de l'information et de la communication comme antidote au « syndrome NIMBY »

Le problème de l'acceptation des équipements est plus que jamais l'enjeu majeur de la politique déchets, alors que la pénurie des capacités de traitement se fait plus menaçante². Les réactions des populations sont présentées comme une entrave à la gestion durable et écologique des déchets et au respect du principe de proximité. La construction de la causalité de ce problème, saisissable à travers les productions d'évaluation, est tout à fait similaire à celle formulée au début de la décennie 1990 : la méconnaissance, l'irrationalité et l'égoïsme des populations persistent ; les comportements d'opposition sont l'objet d'une même logique de disqualification³.

¹ « Les spécialistes attachés à certains équipements ou infrastructures ont d'ailleurs fréquemment tendance à regarder l'incursion de groupes sociaux protestataires comme des éléments de perturbation dans l'accomplissement technico-administratif des projets. Dans ce schéma d'appréhension, c'est le potentiel contestataire des populations qui devient un problème à traiter. La tendance des responsables concernés à inverser les préoccupations peut ainsi être confortée par le sentiment que les habitants, et notamment leurs associations de défense, font de plus en plus preuve d'une capacité d'organisation et qu'ils disposent donc de ressources pour entraver le déroulement des projets. » (Rumpala, 2002 : 88).

² « Le retard dans la prise de décision mais surtout la montée en puissance des intérêts particuliers, des oppositions à tout nouveau projet d'intérêt général sont les principales explications de ce constat [de pénurie], constat qui en appelle à la responsabilité des pouvoirs publics. Ces derniers doivent réagir le plus rapidement possible. » (Ph. Rouault, député (UMP), JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 1^{er} avril 2004, p. 2848).

³ Pour amplifier la dénonciation de ce type de comportement, il est fait référence aux « cas les plus extrêmes, [quand] ce syndrome déborde du domaine de l'environnement pour entrer dans la sphère sociale. » Et de mentionner des cas où le syndrome NIMBY est assimilé à des comportements racistes ou de ségrégation

A. La persistance de la méconnaissance couplée à l'efficacité croissante des oppositions

La contestation quasi générale rencontrée par les projets d'installations est pour l'instance d'évaluation du Commissariat Général au Plan « *le fruit d'un manque d'information criant sur le monde des déchets et de craintes de moins en moins fondées* » (CGP, 2003a). Les réticences des populations sont croissantes, en dépit de l'amélioration des technologies qui rendent « *les décharges et les incinérateurs plus sûrs* », manière de souligner encore l'irrationalité des comportements. C'est en raison d'une « *absence d'information et de débat* » que les citoyens « *ignorent que les installations de traitement et de stockage ne sont presque plus polluantes* », dans une « *confusion* » et une « *assimilation* » des anciennes installations avec les plus récentes. « *L'absence quasi totale de connaissances d'ordre sanitaire chez les riverains* » (CGP, 2003a : 497), ainsi que l'impact des rumeurs et divers scandales, sont présentés comme des facteurs contribuant à « *une lourde charge dramatique* » et à une radicalisation des positions autour de l'incinération. La tentative de compréhension des blocages -qui s'appuie d'ailleurs sur des travaux produits ces dernières années sur le sujet¹- consiste en réalité en un travail de recadrage du problème autour de l'irrationalité des populations.

La situation est encore plus problématique qu'au début des années 1990, en raison d'une double radicalisation de l'hostilité des populations : à la fois quantitative -la survenance des conflits est systématique- et qualitative -les oppositions étant de plus en plus « *efficaces et organisées* », capables de mettre en œuvre de « *finest stratégies de blocage* » grâce à l'utilisation de réseaux, de ressources et d'expertises ainsi que d'une « *utilisation efficace du front médiatique* » (CGP, 2003a : 495)-. La conjonction d'une sur-compétence des populations en matière d'organisation stratégique de la contestation et d'une sous-compétence en termes de connaissances techniques et de rationalité est ainsi présentée comme l'explication de la situation de blocage.

Dans la même logique que 1992, les parlementaires s'attachent à mettre en avant la contradiction entre la sensibilité de l'opinion publique envers les questions environnementales et son comportement en matière de tri et d'acceptation : « *Des efforts sont donc nécessaires pour faire évoluer les mentalités, car si l'opinion publique se déclare sensible aux questions environnementales, il en est autrement lorsqu'il s'agit d'avoir trois poubelles différentes chez soi, de s'astreindre au tri ou encore d'accepter des installations classées.* »²

La même appréhension du problème qu'en 1990 amène des solutions similaires : « *former, informer, jouer la transparence et dédramatiser* » sont autant de conditions nécessaires à l'implantation de nouvelles installations³. Il s'agit, comme en 1992, de rassurer, de redonner confiance en ayant recours à la « *transparence* », la « *pédagogie* » et l'« *éducation* »⁴.

Pour autant les propositions formulées lors de cette « troisième période » sont pensées en regard des défaillances de la décennie précédente. En matière de communication il est préconisé d'opérer

sociale : « *Aux Etats-Unis, il permet à des habitants d'exclure de leur voisinage les personnes sans abri, pauvres, handicapées ou appartenant aux communautés noires et hispaniques* » (Blessig, 2003 : 25).

¹ Sont cités entre autres les travaux de D. Trom, R. Barbier, l'étude de I. Dubien et de Y. Laurans pour l'ASCA.

² D. Merville, député (UMP), JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2853.

³ E. Blessig, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2838.

⁴ A ce titre les enfants scolarisés demeurent une cible privilégiée.

un rééquilibrage au profit de l'élimination. La communication trop centrée sur l'incitation au tri depuis 1992, aurait contribué à biaiser la perception du système général de gestion des déchets et surtout à occulter, y compris pour les élus, la nécessité de nouveaux équipements. *« Les élus sont souvent paralysés par les réactions de la population et pensent souvent que le tri et la collecte sélective suffiront à l'élimination complète des déchets »*. Il est donc *« impératif de montrer qu'il existe une cohérence d'ensemble de la politique d'amélioration des décharges, des usines d'incinération, du tri et de la récupération »* (CGP, 2003a : 503). La globalisation et la démonstration de la cohérence de la politique déchets se dessinent comme des nouvelles données à prendre en compte dans les démarches de communication. Il s'agit d'optimiser les dispositifs existants¹ pour organiser l'intégration et la responsabilisation des populations. *« Il faut passer d'une communication unilatérale à une politique globale d'information (...) pour que chacun puisse évaluer l'intérêt des efforts qu'il réalise, il faut utiliser pleinement les différentes possibilités existantes pour développer l'information et particulièrement le rapport annuel pour développer une politique d'information incitant chacun à devenir acteur. (...) Sur la base d'informations claires, chacun pourra ainsi mieux évaluer l'intérêt des efforts qu'il est amené à réaliser. »*²

B. Des propositions de rénovations procédurales

La démarche d'évaluation amorcée au tournant 2000 est également l'occasion d'évaluer le fonctionnement des instances d'information et de concertation mises en place durant la période 1992-2002³.

En matière d'information et de participation, malgré la mise en œuvre des dispositions de 1992, on dresse le constat de l'inaccessibilité et de la complexité de l'information, ainsi que de l'intervention trop tardive des procédures de consultation. Face à ce constat sont préconisés un dialogue *« dès la naissance du projet »*, *« une information en continu »*, une *« accessibilité intellectuelle de l'information »* (qui passe par un choix pertinent du vocabulaire utilisé, un volume raisonnable d'information diffusée et un degré moindre de complexité), une *« accessibilité pratique de l'information »* (par le recours à des relais multiples et diversifiés, la prise en compte de certains *« acteurs stratégiques »* que sont les médecins et les médias) (CGP, 2003a).

Les acteurs de l'évaluation proposent des éléments concrets de rénovation des procédures participatives. Ainsi, l'instance d'évaluation du CGP recommande la mise en place le plus en amont possible d'une *« Commission locale d'information et d'étude de faisabilité »* (CLIEF), qui se transformerait avec la mise en fonctionnement de l'équipement en *« Commission locale d'information et de concertation »* (CLIC) passant ainsi *« d'un rôle de concertation à un rôle de surveillance »* (CGP, 2003a : 518). Une telle structure présenterait l'avantage de *« concilier un impératif d'ouverture aux profanes, et de fermeture, indispensable pour que puissent avoir lieu les nécessaires apprentissages individuels et collectifs »*. Elle aurait comme intérêt de rassembler *« les*

¹ Dans cet esprit J. Péliissard suggère de communiquer et de débattre le rapport du maire au sein des conseils de quartiers créés par la loi « Démocratie de proximité » du 20 février 2002 (J. Péliissard, député (UMP), Président du groupe d'étude « déchets industriels, agricoles et ménagers », JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2836).

² Conseil National des déchets, Groupe de travail n°4 « Qualité de la vie et protection de l'environnement », *Projet de motion*, 09/12/02, p. 3.

³ L'évaluation des CLIS et les recommandations relatives à leur fonctionnement sont présentées en troisième partie de la thèse (chapitre 8).

différentes forces sociales d'un secteur de traitement, correspondant à une réelle communauté de destin ». Les termes employés pour vanter les avantages d'une telle structure méritent d'être soulignés : la formation d'une « *communauté de destin* » est révélatrice de l'importance accordée à la fonction de ces instances comme espaces d'appropriation locale des déchets pour un territoire donné.

Les réflexions et échanges produits lors de cette phase d'évaluation font apparaître un relatif consensus autour de l'idée que les démarches de concertation ainsi que les études permettant une meilleure évaluation des impacts ont un coût financier conséquent¹. La volonté d'investir financièrement pour renforcer les conditions d'acceptation tant à se répandre, face au constat que l'absence de concertation induit un coût supplémentaire : frais contentieux, coûts liés aux retards et aux dépenses compensatoires. Ainsi le rapport du CGP insiste sur la nécessité de réaliser davantage d'études en amont, qui certes seraient onéreuses mais « *infiniment moins que la succession de projets avortés qui désolent les responsables de ce secteur depuis de nombreuses années* » (CGP, 2003a : 550).

Quant aux conditions de mise en œuvre de la surveillance environnementale elles sont largement abordées par le député E. Blessig, notamment pour dénoncer les insuffisances de l'Etat². D'où cette proposition de « *séparer l'instruction des autorisation d'implantation du contrôle du fonctionnement* ». Plus exactement, il est suggéré de mettre fin au monopole des DRIRE quant au contrôle des installations classées en le confiant pour partie à des associations, qu'il conviendrait d'agréer et de doter de moyens d'expertise. Mais dans l'esprit du rapporteur l'enjeu principal ne réside pas tant dans l'effectivité du contrôle que dans l'aspect formateur, voire éducatif à l'égard des associations : « *le partenariat présente pourtant l'intérêt majeur de supprimer les attitudes irrationnelles en permettant aux associations d'appréhender la complexité de certaines réalités* » (Blessig, 2003 : 36).

Les mesures relatives à l'information finalement évoquées dans le cadre des nouvelles orientations de la politique déchets présentée en septembre 2005 sont relativement évasives. « *Les actions d'information de proximité seront renforcées. Il est proposé qu'un membre de l'équipe municipale soit le correspondant pour les questions de déchets, et plus généralement d'écologie et de développement durable, dans chaque commune de plus de 5000 habitants* ». Aucune des rénovations procédurales relatives à l'information et à la surveillance environnementale suggérées par les auteurs des différentes démarches d'évaluation n'ont pour l'heure été reprises ou formalisées par le gouvernement.

¹ « *Transparence sur les coûts, transparence sur le service rendu, transparence sur les installations et les processus de traitement des ordures ménagères doivent être exigées au niveau de nos syndicats, de nos régies, de nos concessions. L'on ne peut aujourd'hui s'arrêter à la seule publication des rapports de nos assemblées délibérantes. Certes, me direz-vous, cette transparence a un coût. Mais que pèse un euro ou deux en plus sur la facture pour contrer un reportage en prime time sur la dioxine, forcément tueuse, d'une usine d'incinération, reportage qui ruinera nos projets dans l'opinion publique ?* » (F. Gilard, député (UMP), JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2849).

² « *Les citoyens ont à juste titre une méfiance à l'égard de l'Etat pour ce qui concerne les installations classées* » (Blessig, 2003 : 34). La responsabilité quant au déficit de confiance est largement attribué à l'Etat et à son administration qui, refusant de « *se critiquer publiquement* », rend impossible l'existence d'un « *débat contradictoire* ». Ce sont donc les pratiques administratives qui sont identifiées comme le principal levier à actionner pour « *changer l'état d'esprit de nos concitoyens* ».

2. Une batterie de solutions pragmatiques proposées

L'intérêt porté au problème de l'acceptation ne se limite pas aux seules propositions relatives à l'information. Il se traduit en une série de suggestions pragmatiques qui ont trait aux conditions d'implantation et de fonctionnement des équipements. Il s'agit d'une part de modifications techniques visant à améliorer l'image des équipements, et d'autre part des modifications juridiques facilitant l'implantation et l'extension d'installations au titre de l'intérêt général.

A. Des réponses d'ordre technique...

Outre les productions à visée évaluative, la prise en compte des nuisances de proximité et des impacts sanitaires a fait l'objet de plusieurs publications techniques durant la période 2000-2005.

L'instance d'évaluation du CGP s'est efforcée de produire un panel de propositions concrètes en vue d'améliorer les conditions d'acceptation locale des équipements. En matière d'incinération, il s'agit de traiter les inquiétudes liées aux enjeux sanitaires -implicitement « réels »- ainsi que celles relevant de la dimension imaginaire. Pour le premier type sont recommandées des mesures de veille sanitaire : analyse en continu des rejets accompagnée d'un effort d'information et de vulgarisation des connaissances. Quant à la dimension imaginaire, elle doit être traitée à l'aide de « *divers moyens techniques* » (CGP, 2003a : 499) : chauffage des fumées pour les rendre invisibles, efforts quant à l'apparence extérieure de l'équipement (architecture soignée, abaissement de la hauteur des cheminées). Le fonctionnement des décharges et centres de compostages fait également l'objet de recommandations de nature pratique en matière de nuisances olfactives¹, de nuisances liées au transport, à la prolifération des oiseaux ou encore à l'envol d'emballages.

L'autre volet des propositions relatives aux équipements consiste à formuler des conseils concernant les conditions d'implantation territoriale. Ainsi les rapporteurs du Commissariat général au Plan suggèrent, « *lorsque c'est techniquement et économiquement possible* », de privilégier une extension plutôt que la création d'un nouvel équipement, ou encore de respecter une « *séparation symbolique entre zone habitable et site de traitement* » (CGP, 2003a : 507). En outre, le fait de conférer une fonction productive aux équipements (« *vente de compost, livraison de chaleur, séchage du fourrage, chauffage des serres* ») est évoqué comme un moyen de dépasser l'image stigmatisante associée aux espaces recevant des déchets. Ce dernier type de recommandation est particulièrement intéressant en ce sens qu'il s'agit d'infléchir la fonction-même des équipements, dans le but principal de la construction de l'image que s'en feront les habitants. La valorisation énergétique, dans un contexte de crise climatique, devient ainsi un moyen de renforcer les conditions d'acceptation des équipements (voir *infra* section I). Aussi, la « production de d'image » pourrait devenir un des premiers déterminants des configurations fonctionnelles et techniques des équipements.

¹ A titre d'exemple, le rapporteur du CGP reprend au sujet des nuisances olfactives le rapport produit par l'Inspection générale de l'environnement (Barthélémy, 2002), lequel propose un éventail de moyens à mettre en œuvre : la réduction de la surface exploitée, sa couverture efficace et fréquente, un bon fonctionnement du réseau d'élimination des lixiviats, une bonne adaptation des torchères au débit du biogaz,...

B. ...tout en renforçant les moyens d'imposer l'intérêt général

Parallèlement aux solutions à caractère participatif et informatif avancées de manière unanime, il est à noter un intérêt certain pour les mesures de type autoritaire permettant d'imposer une décision au nom de l'intérêt général. La loi du 17 février 2002 sur la démocratie de proximité comprend un article qui introduit la possibilité d'instaurer une servitude d'une bande de 200 m autour des décharges au profit de l'exploitant, afin de limiter une urbanisation trop proche et le cas échéant de faciliter les projets d'extension.

La conjonction d'une volonté de « démocratiser » la prise de décision et le recours à des moyens permettant « d'imposer l'intérêt général » avait déjà été observée lors de la précédente période. A l'occasion de la phase d'évaluation et de relance de la politique plusieurs suggestions sont formulées à nouveau dans ce sens. Ainsi, dans le but de limiter les risques de failles juridiques (qui sont utilisées par les associations) à chaque étape des procédures légales que doit suivre un projet (POS, permis de construire, enquête publique,...), les rapporteurs du Commissariat Général au Plan préconisent une unification de la procédure d'implantation d'une installation.

Une autre proposition consiste à instaurer la possibilité de donner aux équipements le statut de projet d'intérêt général (PIG) au sens de l'article L121 du code de l'urbanisme (CGP, 2003a : 538). Ce statut, décidé par le préfet dans la suite du plan départemental, permettrait aux projets d'être imposés aux divers niveaux de l'administration locale à travers leurs documents d'urbanisme (notamment les SCOT et PLU qui doivent être conformes aux PIG). Cette proposition repose donc sur le recours à la loi et à l'autorité de l'Etat pour imposer une « *obligation de faire* » des projets qui trop souvent sont abandonnés ou fortement retardés. Il s'agit de confirmer les « *caractères d'urgence et de nécessité* » des projets et de mettre en place des mesures permettant d'« *en assurer la réalisation concrète* »¹. Dans ce même objectif de voir se réaliser les projets sont envisagés des dispositifs de médiation assurés par un tiers intervenant et, en cas d'échec, la possibilité que le préfet se substitue aux collectivités². A travers cette proposition se dessine le souci de renforcer le niveau départemental comme échelon de décision majeure (voir *supra* section V).

Ces mesures extrêmes sont présentées comme une réponse au syndrome NIMEY qui se traduit par une incapacité de décision de la part des élus locaux par crainte d'une sanction électorale. Il s'agit pour les auteurs du rapport de répondre à la demande de ces élus qui préfèrent que « *l'Etat reste pilote au nom de l'intérêt général* ». On voit ainsi se dessiner un jeu complexe, voire brouillé, entre les revendications d'autonomie des collectivités locales et le souhait de se déposséder de certaines responsabilités gênantes politiquement.

¹ Quant au contenu-même de ces mesures les rapporteurs en suggèrent deux types : des mesures financières envers les collectivités récalcitrante -dans le cas où l'on se place dans « un dispositif libéral »- ou bien -dans le cas d'un « dispositif plus autoritaire »- des mesures de type réglementaire qui reviendraient à renforcer l'autorité du préfet.

² Cette substitution pourrait prendre plusieurs formes : « *une inscription d'office au budget de l'EPCI avec injonction de réaliser, la réquisition des moyens, de l'EPCI pour faire réaliser en régie les aménagements prévus, la délégation de travaux et de gestion à une entreprise privée* » (CGP, 2003a : 539).

3. La mise en débat public des déchets. Vers une participation en amont ?

La thématique du renforcement de la démocratie participative reste omniprésente dans les discours et démarches d'évaluation¹. Il s'agit également de tenir compte de nouveaux textes qui sont entrés en vigueur en matière d'information du public. Ainsi le CND recommande l'application des principes de la convention d'Aarhus par une « *participation accrue du public très en amont des procédures prévues par les textes* »².

Mais la principale nouveauté en matière de participation consiste à rendre possible l'intervention de la Commission Nationale du débat public (CNDP) pour organiser des débats préalables à l'implantation d'équipements de traitement de déchets. Cette idée, évoquée ça et là lors des rencontres et colloques, se répand au cours de la période 2005, et rencontre un certain succès puisque N. Olin lors de la présentation de la « nouvelle politique déchets » le 21 septembre 2005 confirme le projet d'élargir les règles de saisine de la CNDP dans les 12 mois, afin que les projets les plus significatifs « *fassent l'objet, au préalable, d'une concertation de qualité.* » Plus généralement, l'établissement d'une concertation en amont et le souhait de se doter d'outils et de méthodes pour organiser le débat sont au cœur de la réorientation de la politique déchets. Le texte de la « nouvelle politique » de mai 2005 propose plusieurs axes en matière de renforcement de la participation :

« - modifier les règles de saisine de la commission nationale du débat public, de façon à inclure dans le dispositif les projets les plus conséquents de traitement de déchets. Par ailleurs, pour des projets moins importants, la commission pourrait apporter un appui aux maîtres d'ouvrage qui le souhaitent.

- sur la base de l'expérience acquise, élaborer un guide de débat public afin d'inciter et de faciliter le généralisation des débats en amont des choix structurants en matière de gestion des déchets.

- profiter de la mise en œuvre de la directive relative aux plans et aux programmes (directive 2001/42/CE du 27 juin 2001) pour élaborer une méthodologie d'évaluation de l'impact des plans de gestion des déchets et mieux informer de cet impact.

- développer des outils pour l'aide à la réalisation du rapport du maire (indicateurs etc.) »

Or, cette nouvelle orientation s'inscrit en contradiction avec l'objet de la CNDP qui porte sur les « *projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées (...)* »³. En décembre 2004 la Commission a jugé non recevable la saisine par le Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et WWF France pour le projet d'unité de traitement thermique des déchets ménagers, au

¹ Lors du débat à l'Assemblée Nationale, E. Blessig préconise « *l'introduction d'une dose de démocratie participative dans l'élaboration des décisions et dans la gestion des différentes installations* » et de prendre en compte, « *la révolution de l'accès et du partage de l'information* » (E. Blessig, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2839). La démocratisation de la décision est un des objectifs évoqués par les rapporteurs de l'instance d'évaluation du Commissariat général au Plan, qui suggèrent l'organisation d'une « *association pleine et active du public* » aux débats et prises de décisions, ainsi qu'un « *accès simple à une information claire et complète* », afin de permettre à la population d'exprimer son avis et de prendre celui-ci en considération. (CGP, 2003a : 513).

² Conseil National des déchets, Groupe de travail n°4 « Qualité de la vie et protection de l'environnement », *Projet de motion*, 09/12/02, p 3

³ Décret n°2002-1275 du 22 octobre relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, article 1^{er}.

motif que le projet se situait en deçà du seuil financier. En revanche, la CNDP a, dans le cadre de sa mission de conseils et d'assistance en matière de débat, délivré des conseils méthodologiques au Conseil Général des Bouches du Rhône pour l'organisation d'un débat local. A l'occasion de cet avis émis à l'égard du projet marseillais, la Commission, dans son rapport d'activité de l'année 2004, s'est adressée au gouvernement sur l'irrecevabilité des projets de traitements de déchets d'une manière générale¹. A l'heure où nous écrivons, une commission ministérielle étudie un projet de modification des règles de saisine de la CNDP afin d'y inclure les projets de traitement de déchets les plus importants. En tout état de cause, nous pouvons constater que l'intensification des difficultés à implanter des équipements de traitement de déchets a conféré à ceux-ci un caractère d'exceptionnalité requérant des dispositifs de débats exceptionnels.

Nous avons relevé une réelle continuité avec la période précédente concernant la formulation et les causalités du phénomène conflictuel, de même que concernant la recherche de solutions. On retrouve plusieurs constantes : des considérations générales portant sur le renforcement de la démocratie -dont les modalités concrètes restent floues-, ainsi qu'une croyance persistante dans les mesures de nature informative et éducative. Parallèlement se maintient le souhait du renforcement des moyens permettant à l'Etat d'imposer les décisions. Si le fonctionnement des instances d'information et de participation existantes est jugé insatisfaisant, il s'agit de renforcer les dispositifs localisés comme espaces et moments d'appropriation du problème déchets. En outre le verdissement des installations de traitement de déchets (production d'énergie, de matières premières) apparaît comme un facteur d'acceptation.

Les préoccupations relatives à l'échelle territoriale pertinente pour les décisions les plus délicates telles que l'implantation de nouveaux équipements semblent faire figure de nouveauté par rapport à la décennie précédente. Aussi, on s'attache à formuler des propositions allant dans le sens d'une « déterritorialisation » de la décision, cela pour éviter l'embourbement des élus locaux dans des projets qui se traduisent par un blocage de la politique locale.

Section V. Redéfinition du territoire des déchets : à la recherche du niveau pertinent et efficace de décision

Durant cette période d'évaluation et de relance de la politique déchets qui a mobilisé les acteurs autour de la recherche de nouvelles règles d'organisation de la gestion des déchets, la dimension territoriale s'est avérée prédominante. Tout d'abord le processus de planification a été décentralisé : les plans départementaux sont à compter du 1^{er} janvier 2005 à la charge des Conseils généraux. On voit d'autre part apparaître de nouvelles formes de prise en charge de la question des déchets, reposant sur une démarche contractuelle, avec les « *Contrats territoriaux déchets* » initiés par

¹ « La commission nationale, dans sa décision sur le projet d'usine de traitement des déchets de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, a souligné les conséquences des critères et des seuils fixés pour les projets industriels et a souhaité rappeler l'attention du gouvernement et du Parlement « sur la situation contradictoire des projets de traitement des déchets au regard de l'objectif de participation du public ». Le rapport annuel 2004 est l'occasion d'exprimer cette constatation et de souhaiter que les pouvoirs publics veuillent bien réexaminer cette question avec l'attention qu'elle mérite » écrivait Y. Mansillon, président de la CNDP, en introduction du rapport d'activité de l'année 2004 (CNDP, 2004 : 9).

l'ADEME. En outre, la question de la prise en compte de la prévention est déclinée localement. Le niveau territorial apparaît alors privilégié non seulement pour l'organisation de la « mise en solution », en l'occurrence à travers la rationalisation des systèmes de traitement, mais également comme espace de définition du problème.

Le processus de décentralisation se poursuit dans un contexte d'intensification des contestations locales et du risque politique liés à l'implantation de nouveaux équipements. Les réflexions, propositions et décisions relatives à la gestion territorialisée des déchets sont sous-tendues par la recherche du niveau pertinent et efficace, c'est à dire accepté, de la prise de décision.

Nous présentons ici les débats et les nouvelles mesures relatives à la gestion territoriale qui ont marqué la période 2000-2005 : décentralisation des plans départementaux, compensations financières locales pour l'implantation d'équipements, apparition de nouveaux outils contractuels.... Autant de démarches et de réflexions -innovantes ou remises à l'ordre du jour- qui sont motivées par un même objectif : assurer l'acceptation de l'élimination des déchets.

1. Les processus décisionnels en question : entre décentralisation de la planification et évitement du risque politique

Les débats relatifs au choix de l'autorité légitime en matière de planification et de décision pour la création de nouveaux équipements ont donné lieu à des critiques croisées, à destination des élus comme de l'Etat. Si le législateur a tranché en 2004 en faveur du transfert du pilotage de la planification des préfetures vers les conseils généraux, on voit se multiplier les propositions consistant à « re-centraliser » à l'échelle départementale les décisions relatives à la création d'équipements.

A. Évaluation et critique des plans départementaux : un problème de pilotage

Les démarches d'évaluation, étendues aux mesures d'organisation et de planification¹, en l'occurrence l'élaboration et la révision des plans départementaux, ont été l'occasion d'évoquer les limites des documents de planification. Ces critiques portent à la fois sur les aspects procéduraux de l'élaboration et de la révision des plans, sur le contenu des plans réalisés, ainsi que sur la pertinence de l'échelle territoriale comme base de la planification.

Une des critiques récurrentes à l'égard des plans est le manque d'implication et d'appropriation de cet outil par les collectivités locales. Tantôt cela est attribué à une attitude dirigiste de l'Etat (Blessig, 2003), tantôt à un désintérêt des élus à l'égard de la question des déchets (CGP, 2003a). Les reproches adressés au rôle de l'état local en matière de planification ne sont pas récents. Ainsi, le « rapport Guellec » (1997), évoquait à propos des plans « première génération » une démarche « *théorique et déresponsabilisante* » menée par des instances administratives dénuées de

¹ L'ADEME a réalisé à nouveau un travail d'analyse des plans au niveau national, achevé en 2002 et intégré à l'évaluation du CGP.

responsabilité en matière de collecte et traitement des déchets¹. Quant au contenu de ces premiers, plans il était jugé « *peu imaginatif* », et souffrait de l'absence d'évaluations financières. Quelques années plus tard, les critiques formulées par le député E. Blessig à l'endroit des plans « seconde génération » sont du même ordre. Celui-ci fait état d'un « *échec technocratique des plans départementaux* », attribué à l'absence d'une « *vision globale* » de la part des différents services de l'Etat qui ont souvent pris en charge l'élaboration des plans mais dans un manque de coordination. Le rapporteur regrette un « *manque de dialogue (volontaire)* » et « *la faiblesse de la concertation* » avec les collectivités locales² et leurs représentants qui ont été insuffisamment associés à l'élaboration « *alors qu'ils étaient censés les mettre en œuvre* » (Blessig, 2003 : 14). La critique du monopole de l'Etat -auquel est attribué le déficit de confiance des citoyens- est omniprésente, au point d'apparaître caricaturale de la part d'un élu. La décentralisation de la planification est présentée comme un facteur de restauration de la confiance : « *la décentralisation ne se limitera pas seulement à un transfert de compétences mais favorisera l'émergence d'une société de confiance* » (Blessig, 2003 : 36).

Pourtant, les élus départementaux ont préféré dans leur majorité laisser à l'Etat le pilotage de cet outil de planification. En 2002, seuls dix départements avaient pris en charge l'élaboration du plan³. Le manque d'implication des élus et leur réticence à s'engager sur un objet de politique publique ingrat et controversé expliquent la faiblesse des plans comme outil organisateurs de la gestion des déchets. « *Les plans sont restés très consensuels : ils ont évité les objectifs trop ambitieux, et sont volontairement restés flous sur la localisation des installations, pour ne pas mettre les élus en difficulté* »⁴. En dehors de leur participation à l'élaboration des plans, les Conseils généraux sont des acteurs importants de la gestion des déchets, notamment dans les départements ruraux et peu peuplés. Mais cette implication est souvent essentiellement financière, et peu politique. Les aides financières des départements sont généralement destinées à l'équipement du territoire en déchetteries, ainsi qu'à la mise en place des collectes sélectives ou la réhabilitation des décharges et l'organisation des transports ; plus rarement elles portent sur un seul projet structurant (Amorce, 2002). Or, le manque d'implication des conseils généraux dans la réalisation des équipements est regretté, notamment en milieu rural où elle serait la bienvenue (CGP, 2003a).

Au manque d'ambition programmatrice des plans s'ajoute la faiblesse des documents qui fournissent des orientations d'une portée trop générale, d'ordre indicatif⁵ et déclaratif⁶. Face à ce

¹ Le député Guellec dénonce un outil technocratique dont les élus des collectivités sont laissés à l'écart « *il est arrivé que des maires ou présidents de groupements responsables de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers ne soient informés du contenu du projet départemental que lors de sa mise à l'enquête publique... avec un dossier consultable en préfecture.* » Quant aux usagers ils sont « *mis devant le fait accompli et découvrent plusieurs années après la nouvelle politique décidée à travers une augmentation de leur contribution financière.* » (Guellec, 1997 : 32).

² « *Les plans départementaux d'élimination des déchets ont été élaborés par les services de l'Etat, sans faire grand cas des collectivités locales* » (Blessig, 2003 : 25).

³ Ce chiffre doit être encore nuancé considérant les motivations des départements en question, car si pour la moitié de ces départements -Lozère, Mayenne, Haut Rhin, Somme, Essonne- il s'agit d'un engagement fort des Conseils généraux qui font du plan « *un axe fort de leur politique d'aide* », une autre moitié -Aisne, Creuse, Gironde, Tarn-et-Garonne- « *semblent tempérer l'élaboration ou la révision du plan pour retarder les investissements trop lourds* » (CGP, 2003a : 177).

⁴ Spécialiste « déchets » d'un bureau d'études interviewé par *Environnement Magazine*, septembre 2002, p. 61.

⁵ La faiblesse juridique est soulignée : « *Les plans ne sont opposables qu'aux seuls préfets, lesquels peuvent voir leurs arrêtés cassés pour non conformité avec le plan.* » (CGP, 2003a : 181).

constat l'instance d'évaluation du Commissariat Général au Plan en appelle à revoir l'ensemble du processus de décision afin de ne plus mettre « à l'enquête publique un projet tout prêt » mais de « lancer une réflexion publique sur une gestion multifilières, des analyses et des études complètes pouvant servir de base à une concertation préalable très large, d'où sortirait le projet définitif »². (CGP, 2003a : 12),

Toutefois, on reconnaît plusieurs intérêts majeurs à la démarche de planification : celle-ci a donné lieu à un « effort de diagnostic » et d'inventaire, a produit « une réflexion collective » permettant une coordination des démarches locales mais aussi interdépartementales, pour faire des plans un « élément moteur » de la politique déchets. Aussi, 25 ans après les premiers schémas départementaux, on dresse les mêmes constats : si la démarche de planification permet une mise en débat local du « problème déchets » et une rationalisation territoriale, elle peine à s'imposer comme productrice d'orientations et de décisions fortes qui donnent lieu à la réalisation d'équipements.

B. Les plans départementaux renouvés : décentralisation et évaluation environnementale

L'idée de confier l'élaboration des plans départementaux aux conseils généraux est latente depuis plusieurs années, et relativement partagée par les acteurs engagés dans l'évaluation de la politique. En 2002 R. Bachelot s'exprime en faveur de ce changement : « La question des déchets est et doit rester une question éminemment locale, dans laquelle chaque territoire développe sa vision, au terme d'une large concertation. Le niveau national ne peut que définir les grands axes et préciser les règles techniques à respecter, laissant aux élus locaux le soin de mettre en place la gestion la mieux adaptée aux besoins de leurs concitoyens. En pratique, je considère que les plans départementaux portent encore trop l'empreinte de l'Etat pour que les collectivités locales, qui pourtant décident seules de la façon dont ils seront appliqués, se les approprient pleinement. Je ne verrais que des avantages à ce que les collectivités locales se voient confier plus de responsabilités dans l'élaboration de ces plans. »³.

L'instance d'évaluation du CGP ne s'est pas prononcée en faveur du transfert aux conseils généraux, elle a en revanche formulé le souhait d'un rapprochement procédural entre les autorités préfectorales et l'exécutif départemental, en proposant que les plans soient approuvés et révisés conjointement par le préfet et le conseil général.

Finalement, le transfert de la compétence de planification aux conseils généraux est acté dans le cadre de la réforme de la décentralisation portée par le Premier ministre JP. Raffarin. Le transfert de compétence -qui semble avoir fait consensus au sein des assemblées parlementaires- est inscrit dans la loi du 13 août 2004⁴. Aussi, le passage de relais du pilotage de la planification ne découle pas tant d'une forte volonté des acteurs de la gestion des déchets, ni d'une revendication

¹ A ce sujet l'instance du CGP suggère d'instaurer des mesures financières incitatives ou pénalisantes envers les collectivités selon qu'elles réalisent ou non les plans programmés, ainsi que la possibilité en cas de non réalisation qu'elle soit prise en charge par une autorité départementale ou régionale.

² Dans cette optique l'instance recommande une utilisation de la méthode d'Analyse des cycles de vie.

³ Discours de R. Bachelot le 11 septembre 2002 lors des Assises Nationales des déchets à Agen.

⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

particulière des conseils généraux, que du contexte politique général. Cette décision a vraisemblablement bénéficié de la politique constitutive de réforme de la décentralisation, dont le Premier ministre JP. Raffarin avait fait un axe prioritaire et emblématique de son action gouvernementale. Aussi, comme l'exprime AC. Douillet, *« La territorialisation doit sans doute être vue moins comme une montée en puissance des institutions décentralisées face à l'Etat que comme un nouveau mode de légitimation de l'action publique et/ou une nouvelle conception du changement social, qui insistent sur le fait que c'est en traitant les problèmes au plus près du terrain, de manière concertée, que les problèmes publics seront les mieux pris en charge. »* (Douillet & Faure, 2005 : 274).

Le décret d'application est publié le 29 novembre 2005¹. Outre le changement de l'autorité compétente, plusieurs modifications sont introduites à l'occasion de ce texte. Les plans doivent dorénavant intégrer les dispositions prévues par la « Directive emballages », afin que les objectifs nationaux en matière de valorisation des déchets d'emballage soient respectés à l'échéance du 31 décembre 2008. L'élimination des emballages doit donc être planifiée de manière spécifique suivant le principe d'une valorisation (y compris énergétique) à hauteur de 60 % minimum en poids des déchets d'emballage et le recyclage de 55 % minimum.

L'autre modification substantielle porte sur la soumission du plan à une évaluation environnementale en application de l'ordonnance du 3 juin 2004 relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement. Cette évaluation, réalisée sous l'autorité responsable du plan, donne lieu à la production d'un « rapport environnemental » annexé au plan, soumis avec celui-ci à consultation des diverses instances ainsi qu'à l'enquête publique². Concernant le contenu des ces rapports environnementaux, le décret du 29 novembre 2005 renvoie au code de l'environnement qui, sur le modèle du contenu d'une étude d'impact, fournit un cadre commun aux « plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement ». La réalisation de ces documents va constituer très prochainement une évolution majeure dans le processus de planification des déchets.

Les plans d'élimination des déchets soumis à évaluation environnementale

Code de l'environnement. Article R122-20. « I. - Le rapport environnemental comprend :

1° Une présentation résumée des objectifs du plan ou du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec d'autres plans et documents visés à l'article R. 122-17 et les documents d'urbanisme avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet ;

3° Une analyse exposant :

a) Les effets notables probables de la mise en oeuvre du plan ou document sur l'environnement et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages ;

¹ Décret n°2005-1472 du 29 novembre 2005 modifiant le décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

² En janvier 2005 une circulaire du MEDD annonçait la réalisation d'« un travail visant à adapter le contenu de cette évaluation aux plans de gestion des déchets [qui] va débiter en liaison avec l'ADEME ». Le ministre invitait alors les préfets « à veiller à achever, dans la mesure du possible, les procédures actuellement en cours » avant l'échéance du 21 juillet 2006 rendant obligatoire l'évaluation environnementale, Circulaire sur la « Décentralisation des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA)- Bilan planification au 31 décembre 2004 », 17 janvier 2005.

b) Les problèmes posés par la mise en oeuvre du plan ou document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 414-3 à R. 414-7 ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;

5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan ou du document sur l'environnement et en assurer le suivi ;

6° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessus et la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport environnemental peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents.

II. - Pour les programmes mentionnés au d du 1° de l'article R. 414-19 auxquels s'appliquent les dispositions de la présente section, le contenu du rapport environnemental est décrit au IV de l'article R. 414-21. »

Source : Code de l'environnement Livre I^{er}, titre II, chapitre II, section II

Notons qu'aucune disposition nouvelle relative aux plans départementaux ne traite de la prévention. Pourtant, la prise en compte de la réduction des déchets dans le cadre des plans fait l'objet de nombreuses revendications de provenances diverses¹ : associations environnementales, organismes regroupant des collectivités ou des professionnels. Cette idée avait notamment été relayée par le CND : le groupe de travail « Prévention » prévoit d'obliger par circulaire les plans départementaux à prendre en compte la prévention des déchets². Si l'intégration formelle de la prévention dans la procédure de planification a été éludée lors de processus de rénovation des plans, certains départements se sont engagés dans des démarches innovantes en la matière³. Notons que les politiques de prévention mises en place au niveau local reposent essentiellement sur une sensibilisation des consommateurs quant à leurs pratiques d'achat, de compostage et de réutilisation des objets. « *Chacun peut prendre l'initiative de réduire ses déchets sans attendre que les autres agissent !* » indiquait un guide de prévention des déchets édité par le syndicat de traitement des déchets des Deux-Sèvres⁴.

Parallèlement aux documents de planification se développent des outils de connaissance et d'inventaire dont l'objectif est de produire une vision globale des déchets sur un territoire, afin d'anticiper et d'optimiser la gestion. Les « observatoires déchets », accompagnés de l'outil « SINOE » (*Système d'information et d'observation de l'environnement*)⁵ ont été pensés par l'ADEME. Leur utilisation conjointe « *a pour mission de mettre en place et d'animer un réseau d'observatoires déchets, départementaux et/ou régionaux afin d'accompagner les collectivités dans l'optimisation du service déchets* ». L'instance d'évaluation du Commissariat Général au Plan en recensait une douzaine en 2003 (CGP, 2003a : 184). Au delà de leur utilisation première à des fins

¹ Notons toutefois que l'instance d'évaluation du CGP reste muette quant à cette possibilité.

² CND compte-rendu de la réunion du 28 juin 2005.

³ C'est dans la suite de la démarche du Conseil général de l'Essonne que le MEDD a mis en place une action auprès de cinq départements volontaires portant sur la sensibilisation, l'évitement à l'achat, l'évitement à la collecte et l'incitation financière.

⁴ Ce guide indique une série de gestes quotidiens, mais suggère aussi aux habitants d'user de leur capacité d'intervention auprès de leurs dirigeants : « (...) *En exprimant nos souhaits et opinions auprès des responsables de nos communes et auprès de nos commerçants habituels.* » (SMITD Deux-Sèvres, 2002).

⁵ Il « *permet aux collectivités de gérer leurs propres données déchets et de faire des comparaisons intercommunales à interrégionales* » (ADEME (2005), Déchets et Territoires. De la planification à la gestion locale de tous les déchets. Le dossier du colloque, 22-23 juin 2005, Paris).

d'optimisation des choix de gestion, ces outils semblent être dotés d'une vocation d'information globale sur la politique déchets¹.

La principale mesure de « rénovation » des plans départementaux porte donc sur le transfert de la responsabilité du pilotage au profit des conseils généraux. Ce choix de décentralisation, qui vise à décharger les services de l'Etat et à confier aux élus la responsabilité de la planification, s'accompagne paradoxalement de propositions qui vont dans le sens d'une « recentralisation » des décisions relatives à l'implantation de nouveaux équipements, en raison de la difficulté politique qu'elles représentent.

C. Le « risque politique », facteur de re-centralisation des décisions relatives aux équipements

Les décisions relatives à l'implantation d'équipements de traitement de déchets présentent un grand risque d'impopularité pour les élus locaux. Si cette situation n'est pas nouvelle, il ressort de l'analyse de la récente période une appréhension du risque politique comme facteur concourant à la paralysie de la gestion des déchets. On souligne le manque de motivation des élus à l'égard de cet objet de politique peu attrayant et peu rentable politiquement –« *les élus sont peu motivés par la politique des déchets, qu'ils laissent aux techniciens ; ce manque de motivation est sans doute renforcé par le transfert de compétences aux EPCI* » (CGP, 2003b : 14)-, tout en reconnaissant que les conséquences d'une telle décision sont lourdes, voire démesurées pour un élu local.

D'autre part il est fait état d'une appréhension jugée irrationnelle du problème chez certains élus locaux, qui, ayant, une attente exagérée envers la diminution des volumes voués à l'élimination grâce à la généralisation et à l'amélioration du tri, en viendraient à nier la nécessité de nouvelles installations². La menace des urnes couplée aux investissements dans les infrastructures de collecte et de tri rendrait les responsables locaux irréalistes ; tout du moins en discordance avec le discours dominant qui insiste sur la nécessité de la réalisation d'équipements. La combinaison des syndromes *Not in my backyard* (NIMBY) et *Not in my electoral year* (NIMEY) est présentée comme la cause de la situation de pénurie : « *Les élus comptent un peu trop sur le bon vouloir des départements voisins qui risquent de fermer leur frontières. Il semblerait qu'ils n'aient pas envie d'affronter l'opposition de leurs administrés à l'installation d'un CET ou d'un incinérateur. Cette opposition est beaucoup plus forte pour les décharges, ce qui résulte d'un a priori négatif davantage fondé sur la mauvaise image de la décharge brute que sur la réalité d'un CET moderne.* » (CGP, 2003b : 14).

C'est face à ce constat que sont avancées des mesures qui visent à « recentraliser » ou à « dé-localiser » la décision de création d'équipement. La recherche de solutions pour remédier à ce « syndrome NIMEY » est relativement récente : si le phénomène existait dans les années 1980 et 1990, on n'avait pas à l'époque été jusqu'à envisager des mesures telles que le changement du

¹ C'est le souhait que formulait R. Bachelot lors de son intervention au colloque « Valeurs Vertes » le 4 juin 2003. « *J'ai demandé à l'ADEME de structurer le réseau des observatoires régionaux des déchets, qui constitueront le premier jalon d'une [...] vraie politique d'information sur les déchets* ».

² « *Les élus sont souvent paralysés par les réactions de la population et pensent souvent que le tri et la collecte sélective suffiront à l'élimination complète des déchets* » (CGP, 2003a : Synthèse).

niveau de la prise de décision pour y faire face. La qualification de « Projet d'intérêt général » pour les équipements de traitement de déchets, évoquée comme moyen de peser contre les contestations, s'inscrit dans une démarche de décharge des élus locaux.

Considérant les propositions visant à « dé-localiser » la prise en charge de l'élimination, c'est le niveau départemental qui semble s'imposer comme échelle pertinente. Les encouragements pour la création de syndicats départementaux compétents en matière de traitement, qui s'inscrivent dans une logique de rationalisation, notamment pour les territoires ruraux, s'inscrivent dans une reconsidération du niveau de la prise de décision. Ces regroupements à l'échelle départementale sont d'ailleurs en forte progression¹. La prise en charge de l'élimination dans un cadre départemental est amenée à se développer : dans un département sur cinq les élus ont opté pour la création d'un syndicat mixte doté d'une compétence d'étude dans un premier temps, dans la perspective de les charger ensuite de la réalisation des équipements (Amorce, 2002).

Au-delà du transfert de la responsabilité, l'échelle départementale présente des avantages en termes de choix de l'implantation et de maîtrise foncière. C'est dans cette optique que le « rapport Blessig » relaye une proposition de l'Assemblée des départements de France (ADF), qui consiste à « *prendre en charge le traitement des déchets ou de fournir des terrains départementaux pour accueillir de nouvelles installations* », afin de contourner les conséquences politique pour les élus locaux².

En dépit de ces encouragements à une organisation territoriale sur une base départementale, le travail d'évaluation est également l'occasion de mettre en évidence les obstacles à un traitement à l'échelle départementale. « *Les facteurs qui limitent les regroupements au niveau départemental paraissent être : la configuration géographique du département, des oppositions urbain/rural, des problèmes de transport des déchets, des divergences politiques. Dans le cas de l'opposition urbain/rural, les zones rurales refusent de servir de décharge aux zones urbaines, qui manquent de sites disponibles alors que les zones urbaines refusent d'assumer les investissements jugés plus lourds en zone rurale.* » (CGP, 2003b : 10).

Alors qu'est opérée une rénovation des procédures de planification, la question de la désignation des sites pour l'implantation des équipements est à nouveau mise en débat³. Le décret du 29 novembre 2005 précise la vocation des plans à désigner « *la localisation prévue* » pour les nouveaux équipements, ainsi que la nécessité d'une certaine transparence des processus de choix puisque les plans doivent en outre faire état de « *la définition des critères retenus pour déterminer leur localisation* »⁴.

¹ L'ADEME a recensé 21 syndicats départementaux existants en 2002, dont une petite partie (6) seulement n'avait qu'une compétence d'étude. 16 étaient en projet au moment de l'étude et devraient voir le jour d'ici 2010 (ADEME, 2002 : 40).

² L'auteur du rapport met cependant en garde contre le risque que comporte ce recours à « *une sorte de ruse politique* », pour se rattacher à une vision plus noble : « *l'implantation d'installations de stockage et de traitement est un problème de démocratie locale et doit être résolu dans ce cadre* » (Blessig, 2003 : 25).

³ « *L'instance considère que les plans doivent être améliorés en incluant, entre autres choses, une sélection des zones aptes à recevoir des installations de traitement, effectuée après concertation, et une planification précise des équipements nécessaires aux différents bassins du département* » (CGP, 2003).

⁴ Décret n° 2005-1472 du 29 novembre 2005.

2. Assouplissement des périmètres et démarches contractuelles : vers une appropriation territoriale du problème déchets

Si la vocation organisatrice des plans est confirmée, les débats relatifs aux périmètres de la gestion des déchets au niveau infra-départemental démontrent que la question de l'organisation territoriale est loin d'être résolue par le principe de proximité. A cet égard deux éléments méritent d'être développés. D'une part il s'agit d'une relative convergence des argumentations en faveur d'un assouplissement des périmètres administratifs dans l'interprétation du principe de proximité. D'autre part, un nouvel outil de prise en charge du problème déchets voit le jour : le « *Contrat territorial déchets* ». Or, ces évolutions se rejoignent dans une préoccupation commune : créer les conditions d'une appropriation territorialisée des déchets, dans un but d'acceptation sociale.

A. Le principe de proximité remis en cause par la menace de pénurie

La menace de pénurie en capacité de traitement agit dans le sens d'une remise en cause du principe de proximité. Les risques qui lui sont associés, en l'occurrence l'augmentation des transports, sont mis en exergue comme autant de menaces à éviter. « *Plus de la moitié des départements devraient être confrontés, dans les prochaines années, à la pénurie, avec pour conséquence l'augmentation des distances de transport de déchets, l'augmentation des coûts, et le risque de réapparition d'exutoires illégaux* »¹. La perspective de pénurie contribue ainsi à dessiner les contours d'une situation catastrophique et pourtant à même de se réaliser en cas de non intervention. Elle permet par ailleurs de justifier certaines positions, par exemple le transfert de la compétence de planification aux conseils généraux.

La rareté des exutoires induit un risque de dépendance envers les installations existantes. La dépendance de certains territoires envers d'autres qui pratiqueraient une politique protectionniste inquiète l'instance d'évaluation du CGP, selon laquelle le « *risque de sous-capacité de certains départements pourrait inciter d'autres à fermer leurs portes et à refuser l'accès de leurs décharges pour que celles-ci ne se remplissent pas trop vite.* », d'autant que « *Selon les techniciens ce danger paraît sous-estimé par les élus.* » (CGP, 2003b : 14). C'est ainsi le respect du principe de proximité qui se voit menacer.

Pour autant, l'instance d'évaluation du CGP tire un bilan relativement négatif de l'application du principe de proximité, au point d'évoquer « *une coquille vide* » (CGP, 2003a : 653). Ce principe paraît en effet « *ne pas avoir fait le poids face aux principes de la libre administration des collectivités territoriales et, surtout, aux principes de concurrence et de libre circulation des marchandises.* » (CGP, 2003a : 54) et ne pas avoir résisté aux priorités des responsables qui ont préféré « *opter pour des décharges éloignées plutôt que d'affronter les oppositions aux projets locaux* » (CGP, 2003a : 653). Cet échec de l'application du principe de proximité peut en effet être attribué à la difficulté de parvenir à une organisation cohérente en raison des multiples normes d'action qui se superposent. En effet, la prise en charge de la gestion des déchets doit répondre à trois logiques principales, qui correspondent à autant de périmètres spatiaux :

¹ Discours de R. Bachelot, Conseil des ministres du 4 juin 2003.

- le découpage en « secteurs » qui prévoient les plans, en application du principe de proximité ;
- les configurations des regroupements intercommunaux chargés des compétences de collecte et/ou de traitement ;
- la logique marchande des exploitants privés qui cherchent à rentabiliser leurs équipements.

Quoique reconnaissant qu'il est « *illusoire de mettre fin rapidement aux transports à longue distance* », l'instance d'évaluation du CGP formule plusieurs propositions, de natures multiples (réglementaire, incitative et fiscale) visant à « *redonner une substance au principe de proximité* » (CGP, 2003a : 653).

En l'absence de définition formelle du principe de proximité, celui-ci avait été interprété sur une base départementale. Or, des critiques apparaissent contre le périmètre départemental, jugé trop arbitraire comme échelle de planification. Les bassins d'activités sont évoqués comme base territoriale qui pourrait se substituer aux départements¹. France Nature Environnement préconise de prendre en compte les « *bassins de vie* » plutôt que « *des limites administratives* »². Les professionnels des activités de traitement ont repris cette notion de bassin de vie³ pour revendiquer plus de souplesse quant aux transports et donc à l'interprétation du principe de proximité. Il serait selon eux préférable de favoriser le développement de modes alternatifs de transport en imposant une limitation aux seuls transports routiers.

Confirmant l'absence de valeur juridique du principe de proximité, la circulaire ministérielle du 17 janvier 2005 rappelait que les « *interdictions de transferts de déchets entre la zone du plans et les autres départements que prévoient certains plans (...) ne sont pas réglementaires* »⁴, invitant les préfets à ne pas recourir à de telles pratiques. Aussi, la libre circulation des déchets reste donc la norme.

La tension liée à la pénurie des capacités de traitement, l'incitation à un cadre territorial reconsidéré pour la planification, la mise en évidence des limites existantes concernant l'application du principe de proximité, tous ces éléments convergent en faveur de l'assouplissement quant à l'interprétation de ce principe. En outre, on voit s'affirmer de nouvelles formes d'appréhension territoriale du « problème déchets ».

B. Des territoires « communautés de destin »

Les propositions portant sur une appréhension renouvelée de l'organisation territoriale des déchets confirment que la question territoriale est décidément au cœur des préoccupations des acteurs de la politique déchets, et qu'elle est motivée par le souci de surmonter les contestations sociales. L'instance d'évaluation du CGP invite à reconsidérer la question territoriale à l'aune des principes du développement durable, et dans cette optique, s'attache à identifier les conditions d'une

¹ Cette proposition de FNE est relayée auprès de l'Assemblée Nationale par FM. Gonnot (JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2844), ainsi que par J. Pélissard : « *nos frontières départementales sont complètement déconnectées par rapport à la réalité des bassins de vie, il serait important et intéressant d'avoir une approche plus fine.* » (Pélissard, 2006 : 426).

² FNE, « *Dix priorités pour une future loi* ».

³ Séance plénière des 7èmes Assises Nationales des Déchets le 24 juin 2004.

⁴ MEDD/DPPR, circulaire du 17 janvier 2005.

solidarité territoriale. Il s'agit de trouver le périmètre de gestion adéquat d'un point de vue technique, économique et environnemental, à même de renforcer l'acceptation des équipements. C'est ainsi que les secteurs de traitement se voient qualifier de « *communautés de destin* »¹, terme fort pour désigner une zone dans laquelle « *on se doit d'accepter les déchets des autres* ». Il s'agit précisément de contrer le phénomène « NIMBY » : puisque ce sont les déchets des autres que l'on n'accepte pas, il s'agit de renforcer l'identification de « nos déchets ». D'où la nécessité de « *délimiter ce « voisinage » et cet « ailleurs »* » (CGP, 2003a : 535), dont la définition peut reposer sur trois démarches :

- la délimitation d'un « *bassin de production homogène* »² qui correspondrait « *pour les zones urbaines à une ville, une communauté urbaine ou d'agglomération, et, pour les zones rurales, à un « pays » ou un arrondissement* »
- « *rechercher comment les collectivités veulent unir leurs destins* », dans le cadre de syndicats départementaux ou de secteurs de traitement
- « *regarder pragmatiquement la réalité des traitements actuels* », ce qui revient à laisser dominer une logique de marché, les flux devenant dépendant des installations existantes

L'enjeu est alors de « *concilier les logiques de communauté de destin et de marché* ». Si l'instance ne formule pas de propositions concrètes venant révolutionner l'organisation territoriale puisqu'elle préconise une prise en charge des conditions d'élimination pour chacun des quelques 200 secteurs identifiés dans les plans existants, son souci de renforcer l'ancrage territorial des déchets est latent.

Le colloque « *Déchets et territoires. De la planification à la gestion locale de tous les déchets* » organisé en juin 2005 par l'ADEME traitait de l'appréhension territoriale de la gestion des déchets. Lors de cette rencontre, les « *territoires intermédiaires* » étaient mis en avant comme les échelles pertinentes de la gestion renouvelée des déchets. « *La notion de gestion des déchets ne peut pas se limiter au département ou à la région (...) il doit aussi intégrer les notions de bassin d'activité (économie, tourisme, cadre de vie), de gisement de déchets et d'opportunité locale de valorisation.* ». Optimisation et rationalisation de la gestion sont des éléments motivant cet appel à la reconfiguration territoriale, auxquels s'ajoute la volonté de susciter une responsabilisation des individus via une appropriation du problème : « *L'approche territoriale permet de replacer le citoyen au cœur du débat sur le devenir des déchets en le responsabilisant.* »³

L'obligation de planification et l'instauration du principe de proximité prévues dans le texte de 1992 pouvaient se lire comme des mesures allant dans le sens d'une réappropriation territoriale du problème déchets. Dix années plus tard, cette ambition est formulée en termes plus explicites, la contestation ayant agi comme moteur d'une reterritorialisation du problème déchets. Le lien entre la territorialisation du problème et l'objectif d'une meilleure acceptation s'est resserré et lui aussi est formulé plus explicitement au sein des arènes en charge de l'évaluation.

¹ L'application du principe de développement durable au niveau local « *suppose que la communauté de destin supporte les impacts de ses propres déchets et les fasse supporter à ses générations futures* » (CGP, 2003a : 536).

² Les rédacteurs, bien que restant très évasifs, semblent préférer une « *base administrative* » ayant comme cadre le département, plutôt que les bassins d'emploi, qui ont un « *aspect trop économique* »

³ ADEME (2005), Déchets et Territoires. De la planification à la gestion locale de tous les déchets. Le dossier du colloque, 22-23 juin 2005, Paris.

C. Un nouvel outil de gestion territoriale : « le Contrat territorial déchets »

L'apparition d'un nouvel outil de gestion territoriale vient confirmer cette tendance à l'appropriation territoriale du « problème déchets » observable à travers les productions évaluatives. La formule du *Contrat territorial déchets* (CTD), « *dispositif partenarial de gestion globale des déchets* » a été mise au point par l'ADEME ; elle est proposée aux EPCI depuis 1999. D'une durée de trois ans, ces contrats reposent sur une démarche de volontariat des collectivités locales et sur une base territoriale non prédéfinie (voir annexe). Les collectivités signataires bénéficient d'un soutien technique et méthodologique, ainsi que d'un soutien financier via l'aide au financement d'un poste de chargé de mission à hauteur de 30 % sur 3 ans. En 2005 l'ADEME dénombrait la mise en place de 27 CTD.

La démarche repose sur une appréhension la plus complète possible de la chaîne des déchets, depuis la prévention jusqu'à la gestion financière du service, et sur une large implication d'acteurs autour d'un « projet commun ». Une assise territoriale forte fonde la dimension communautaire du problème, tandis que l'implication des acteurs dans la démarche vise à légitimer les décisions. Il s'agit ainsi de susciter une dynamique d'appropriation et d'appartenance autour de la définition du problème et de la solution décidée. Souplesse du cadre, volontarisme, contractualisation et appréhension large du problème sur une base territoriale sont les fondements de ce dernier-né des outils de la gestion des déchets.

La « gouvernance » des CTD repose sur la concertation, avancée comme principal mode de régulation et de prise de décision, dans l'objectif de la bonification et de la légitimation des décisions, ainsi que de la restauration de la confiance. Au delà des dispositifs réglementaires et législatifs d'information les méthodes suggérées combinent démarches de « *concertation entre acteurs* » avec celles de « *participation du public* ». Ces dernières « *doivent être appréhendées comme une opportunité d'enrichissement des décisions publiques. Elles renforcent la crédibilité des choix réalisés et permettent de ré-instaurer une confiance dans l'exploitation des équipements et la gestion quotidienne de l'élimination de nos déchets.* »¹ La définition de la concertation repose sur une vision large des acteurs concernés « *citoyens, acteurs économiques, sociaux ou environnementaux* », et sur un processus continu qui assure un contact régulier entre les acteurs et un pilotage à tous les stades de la réalisation. Quant à son influence sur la décision, elle se situe quelque part entre la consultation et la co-décision², la décision finale appartenant aux élus pour la gestion des déchets municipaux et aux entreprises pour leurs déchets. Il s'agit toutefois de prendre en compte les demandes sociales en termes de partage de la décision et d'intégrer la capacité d'expertise d'origine associative³.

La coordination de la gestion des déchets dans un cadre contractuel associant les collectivités et l'ADEME comme partenaire financier et technique est la forme la plus novatrice -du moins la plus

¹ *Ibid.*

² « *Le processus de concertation combine la communication, la consultation, et va au-delà. Mais la concertation n'est pas non plus la co-décision (...)* » (*ibid.*).

³ « *Les représentants associatifs, souvent très avertis techniquement, replacent le débat au niveau de l'intérêt général. Ce positionnement est révélateur de la montée de la demande sociale de démocratie participative et de l'évolution des conditions de la décision publique.* » Intervention de Marc Chevery, chef du Département Gestion optimisée des déchets, ADEME. Colloque « *Déchets et territoires. De la planification à la gestion locale de tous les déchets* ».

récente- de l'organisation territoriale de la gestion des déchets. Considérées du point de vue de l'instrumentation de l'action publique ces démarches se caractérisent par leur souplesse - contrairement aux plans elles reposent sur le volontariat des collectivités-, et sur l'incitation financière. En termes d'appréhension du « problème déchets » leur caractère novateur réside dans un traitement du problème le plus large possible, du plus amont (la prévention), vers le plus aval (le financement du service). En outre, elles s'inscrivent dans la dynamique générale de responsabilisation des citoyens-producteurs de déchets. Cette « mise en territoire » est porteuse d'un souci d'appropriation communautaire du problème. Quant aux moyens utilisés, ils sont de l'ordre de la concertation, qui vise le double objectif de coordonner les acteurs en fonction de leurs différentes responsabilités -pour une action plus efficace- et d'associer les populations -pour une action plus légitime. A ce titre l'ADEME se positionne comme pourvoyeur de moyens de médiation -via la formation et le financement de l'animateur- et de conseils méthodologiques en matière de concertation, en complément de sa vocation originelle d'assistant technique et de financeur.

3. La question des inégalités territoriales : les compensations financières en débat

L'inégalité des territoires face au traitement des déchets est une question récurrente qui se manifeste successivement sous différentes formes. Elle est formulée, on l'a vu, d'abord dans un souci d'égalité des territoires en termes de services de collecte dans les années 1970, puis dès la fin des années 1980 en matière de déséquilibre des installations de classe I au niveau national. A partir de 1992 sont mis en place des systèmes de taxe dans le double objectif de pénaliser la mise en décharge des déchets bruts et de recueillir le versement de compensations aux collectivités accueillant des équipements dans le cadre d'une péréquation nationale. Or, si l'idée du versement de contributions financières en réparation d'une injustice spatiale est globalement acceptée et se répand au sein des réseaux de la politique déchets, les modalités pratiques demeurent objets de débat. Les discussions et propositions formulées à cet égard nous fournissent un éclairage intéressant en ce sens qu'elles matérialisent l'appréhension des territoires-coûts et territoires-bénéfices de la gestion des déchets. Or, plusieurs difficultés persistent : celle du niveau de péréquation à retenir, et d'autre part le choix de la nature des compensations et celui de l'espace d'attribution.

A. Le territoire-coût ou la nature des compensations

La formulation du problème en termes d'inégalités des territoires amène une réactualisation des débats sur les compensations, notamment financières. Il ne s'agit pas d'une idée neuve, ni de mesures novatrices, dans la mesure où la taxation des déchets « hors périmètre » était déjà prévue en 1992, et a donné lieu à la création du FMGD. En revanche les fonds départementaux de solidarité au profit des communes d'implantation créés par la loi de 1992 sont restés lettre morte. La question de la nature des compensations et du territoire bénéficiaire est une préoccupation récurrente des acteurs politiques et administratifs. L'instance d'évaluation du CGP s'est penchée

sur la question et se prononce sur le type de compensations à envisager, de même que sur celles auxquelles ils préconisent de renoncer. D'emblée les rapporteurs font preuve d'une réticence certaine à l'égard des pratiques compensatoires, jugées « *indispensables* » mais « *pas déterminantes* » quant à l'acceptation des équipements des populations par les populations¹. Plusieurs types de compensations à caractère collectif sont identifiées par l'instance : elles peuvent être de nature économique, sociale ou financière, mais avec des précautions d'usage². Quant aux compensations individuelles à destination des riverains, elles sont globalement déconseillées par l'instance, avec des nuances cependant. Les compensations pour des nuisances sanitaires sont vivement rejetées par les auteurs du rapport, pour des raisons éthiques et stratégiques ; celles ayant trait à une atteinte à la qualité de la vie sont également déconseillées en raison de la difficulté à les évaluer de manière objective. Seules les compensations pour perte de valeur du patrimoine sont jugées acceptables et envisageables, d'autant que les cas où les ventes effectuées à un prix inférieur à la valeur expertisée s'avèrent être rares.

Aussi, les compensations de nature financière, dont l'utilisation est jugée légitime par les responsables politiques, font l'objet de mises en garde en raison de potentiels effets pervers en matière d'acceptation. Les compensations d'ordre environnemental, consistant en « *une intégration paysagère du site* » ou en une participation « *à la valorisation environnementale des lieux* » rencontrent un écho nettement plus favorable de la part des rédacteurs du rapport d'évaluation qui « *recommandent vivement* » ce type de mesures, allant jusqu'à les inscrire dans « *une politique active de gestion du patrimoine naturel et de préservation de l'écosystème* » (CGP, 2003a : 513).

Il ressort de l'analyse de ces positions à l'égard des différents types de compensations la préférence pour un bénéficiaire collectif, qui plus est à des fins de « *valorisation des espaces naturels* », tandis que les compensations à titre privé sont déconseillées. Ces préconisations s'inscrivent en cohérence avec les disqualifications des positions jugées motivées par des intérêts particuliers. Seules les instances ayant fait preuve de leur caractère collectif -ici les communes- sont considérées comme bénéficiaires légitimes d'un système compensatoire. D'autre part, il est préconisé d'inscrire ce type de mesures dans une démarche estampillée d'une valeur environnementale au sens très large (intégrant notamment la dimension paysagère) et à connotation positive : développement du patrimoine naturel et culturel, qui dépassent de loin la question stricte de la présence d'un équipement et même la question des déchets³.

¹ « (...) elles ne sont généralement pas déterminantes mais elles peuvent constituer malgré tout au cours des débats un argument non négligeable d'acceptabilité » (CGP, 2003a : 509).

² Si le versement de compensations à la commune d'accueil est jugé envisageable, il est préféré sous une forme de taxe professionnelle ou la mise en place de services plutôt que de versements directs qui, s'ils devaient être envisagés, devraient répondre à certaines conditions : « *être versés après la réalisation ; être raisonnablement limités et de pas résulter d'une forme de chantage ; être inscrits au budget d'investissement de la commune d'accueil en conformité avec les règles administratives ; être affectés à des opérations précises d'amélioration de l'environnement et du cadre de vie si possible liées à l'aménagement.* » (CGP, 2003a : 510).

³ « *Ces démarches peuvent ainsi aller bien au-delà d'une simple remise en état du terrain et s'inscrire dans une politique active de gestion du patrimoine naturel et de préservation de l'écosystème : création de réserves naturelles, surveillance et protection des milieux aquatiques, préservation de la faune et de la flore locales, création de sentiers de découverte et de randonnée, d'une maison de la nature, d'un écomusée, mise en place d'activités de revégétalisation destinées au public (aux enfants notamment), etc.* » (CGP, 2003a : 513).

B. Quel espace de péréquation pour quel territoire-bénéfice?

La question des inégalités territoriales, toujours omniprésente au tournant 2000, tend à être réactualisée à l'aune d'une dichotomie entre espaces urbains producteurs de déchets et espaces ruraux réceptacles des installations de traitement¹. Face au préjudice subi par les communes d'accueil des équipements il s'agit d'organiser une « *solidarité* » en matière « *d'aménagement du territoire* ». Devant l'Assemblée Nationale, F. Gilard évoque une triple iniquité : de nature financière (qui rejoint une différenciation territoriale puisqu'il s'agit de l'écart entre le coût des déchets urbains et des déchets ruraux), de nature fiscale, ainsi qu'une iniquité de nature territoriale « *dans la mesure où les communes rurales produisent moins de déchets que les communes urbaines mais voient souvent la création d'exutoires sur leurs territoires.* »².

Alors que la solidarité territoriale s'impose comme principe-phare du développement durable (Zuindeau, 2005 ; Godard, 1997), la question de l'espace de référence en matière de gestion des déchets fait l'objet de tâtonnements. Or, si l'on reconnaît la légitimité d'une contribution financière pour service rendu³, reste à déterminer sur quelle base territoriale doivent être prélevées les contributions. Cette question pratique pose implicitement le problème de la délimitation du « territoire bénéfice » du problème déchets : doit-on calculer l'assujettissement à la compensation à partir des territoires émetteurs de déchets pour un équipement donné, ou envisager une péréquation globalisée à l'échelle nationale, à l'instar de ce que propose J. Péliissard⁴. Dans son discours introductif au débat de l'Assemblée Nationale du 13 avril 2004, celui-ci présentait la nécessité d'un dispositif organisant un « *retour financier* » pour les communes qui accueillent un équipement, dans un souci de combat du syndrome NIMBY. Sans employer le terme de compensation, il insiste sur la nécessité de combler le vide juridique à cet égard et propose un « *dispositif de financement qui intègre une péréquation sur l'ensemble du territoire national au profit des communes dont le territoire accueille des installations (...) à partir du moment où [elles] sont aux normes et [où] elles sont d'intérêt général* »⁵.

Il reste à mentionner une mesure effective en 2004 qui porte indirectement sur le versement de compensations. Il s'agit de la possibilité donnée aux communes d'infléchir le taux de la TEOM en fonction de plusieurs critères dont celui de la présence d'un équipement de traitement sur un

¹ C'est ainsi que dès les premières lignes introduisant son rapport, E. Blessig évoque les inégalités territoriales comme étant le point d'achoppement du traitement des déchets, et pose ainsi le problème en termes d'inadéquation entre un territoire bénéfice (urbain) et un territoire coût (rural). « *Le traitement des déchets consiste en effet à collecter les pollutions réparties sur l'ensemble du territoire pour ensuite les concentrer et les détruire en quelques points particuliers. Or, l'application croissante du principe de précaution dans notre droit et dans nos pratiques de gestion, et l'hostilité croissante des populations à l'encontre des activités qui génèrent des nuisances rendent cet exercice très difficile. Ainsi, la plupart des déchets ménagers sont d'origine urbaine alors que les centres techniques d'enfouissement sont le plus souvent en zone rurale. Leur répartition territoriale devient un enjeu politique auquel la loi du 13 juillet 1992 n'a qu'imparfaitement répondu.* » (Blessig, 2003 : 5).

² F. Gilard, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2849.

³ Le « rapport Blessig » plaide pour la mise en place d'un système d'aides financières à l'implantation des équipements, qui « *s'apparenterait à la rémunération d'un service rendu* », par le biais d'une fiscalité spécifique, à l'instar du système mis en place en 1992 avec le fonds de modernisation de la gestion des déchets géré par l'ADEME. Cela permettrait notamment d'éviter certaines pratiques d'arrangements entre les entreprises gérant les installations et les communes (Blessig, 2003 : 37).

⁴ J. Péliissard, député UMP, est président de l'Association des Maires de France depuis novembre 2004.

⁵ J. Péliissard, JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 13 avril 2004, p. 2836.

secteur donné¹. Ainsi est introduite la possibilité d'un abaissement de l'assiette de la TEOM pour des usagers résidant dans un secteur -une « *zone de perception* »- affecté par la présence d'un équipement.

Enfin, dans le cadre de la présentation de la « nouvelle politique déchets » en septembre 2005 la Ministre de l'environnement a annoncé l'instauration d'un système de taxe prélevé indirectement auprès des usagers des services publics locaux -via les exploitants- et reversée indirectement...aux usagers d'autres services locaux gérés par les communes. *« Un accompagnement financier des communes concernées par l'implantation des centres de stockage ou de traitement thermique de déchets ménagers et assimilés sera créé, d'ici fin 2005. Les ressources supplémentaires qui en résulteront permettront d'améliorer les services aux habitants. Ce soutien sera financé par les exploitants des installations, ce qui contribuera à prendre en compte dans le prix du service des externalités inhérentes à ces modes de traitement. Aussi, les communes concernées auront la possibilité de lever une taxe sur les tonnages stockés ou incinérés. Cette taxe sera plafonnée à 3 euros la tonne. »*² Cette décision n'est toutefois pas reçue favorablement par les élus locaux³.

Ces deux récentes mesures indiquent une préférence pour un système de péréquation à une échelle locale (communale ou intercommunale), quoique le débat en la matière ne soit assurément pas clos.

¹ Le 14 décembre 2004, à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2005, le Sénat a introduit un article additionnel réformant le calcul de la TEOM. Celle-ci peut ainsi être fixée à partir de « zones de perceptions », avec un taux modulable en fonction de trois critères : les conditions de réalisation du service, son coût, la présence d'une installation de transfert ou de traitement.

² MEDD (2005), *Donner un nouvel élan à la politique des déchets. Assises Nationales des Déchets-La Baule. Mercredi 21 septembre 2005. Dossier de presse*, 19 p.

³ « Nous regrettons (...) l'introduction d'une taxe locale sur les installations de traitement qui ne répond pas aux attentes des élus et qui pourrait être mal perçue par les populations. »

http://www.amorce.asso.fr/article.php3?id_article=186

Conclusion du chapitre 3

Avec l'approche de l'échéance de 2002 comme terme à la mise en œuvre de la loi de 1992, s'amorce une dynamique d'évaluation de la décennie passée et de relance de la politique déchets. La période 2000-2005 a été marquée par l'attente d'une nouvelle loi-cadre qui sera finalement abandonnée au profit de mesures ponctuelles. La recherche de solutions pour parvenir à réduire la production des déchets, en constante augmentation et reconnue comme étant le point faible de la loi de 1992, devient l'enjeu central de la politique déchets. Quoique soulevant des positions divergentes de la part des acteurs impliqués dans le processus d'évaluation, les solutions en matière de prévention des déchets privilégient le recours au changement des comportements quotidiens des Français : par le biais de la modification des habitudes de consommation, on espère infléchir la production des biens de consommation et donc des déchets. Il s'agit alors de sensibiliser la population, par le biais de campagnes de communication telles que la campagne « *Réduisons vite nos déchets, ça déborde !* » lancée à l'automne 2005. Cette sollicitation adressée aux consommateurs comme maillon essentiel de la réduction s'inscrit dans la continuité de l'entreprise de responsabilisation des individus face au « problème déchets ». Les consommateurs, devenus groupe-cible privilégié de la politique déchets, sont intégrés, via une représentation par les structures associatives, dans les instances de concertation au niveau national puis au niveau local dans le cadre des plans départementaux.

A l'autre extrémité de la chaîne de la gestion des déchets, les difficultés d'implantation de nouveaux équipements demeurent la préoccupation majeure des décideurs, alors que la menace d'une pénurie des capacités de traitement fait craindre des situations de dépendance envers les installations existantes et un accroissement des transports. La politique de fermeté à l'égard des unités d'incinération hors normes semble être intervenue trop tard, alors que la controverse à l'égard de ce mode de traitement était installée et portée par de nouveaux groupes environnementaux revendiquant une information indépendante sur les déchets. Les acteurs impliqués dans l'évaluation et la relance de la politique déchets continuent, dans la suite de la décennie 1990, à appréhender la dimension sociale en termes de restauration de la confiance. Considérant l'appréhension du « public » par les acteurs institutionnels, on retrouve l'aporie persistante entre la recommandation du partage de la décision comme facteur d'acceptation des projets et de restauration de la confiance, et la disqualification des actions de participation spontanées jugées entachées d'ignorance, d'irréalisme et d'égoïsme. On recherche des moyens efficaces permettant de contrer les revendications d'un public mobilisé, reposant sur une figure idéalisée d'un public qui aurait intégré la rationalité des acteurs en charge de la gestion des déchets.

La contestation relative à l'implantation d'équipements a engendré une certaine reconsidération de l'organisation territoriale de la question des déchets. Le transfert de la responsabilité de la planification aux Conseils généraux est un changement majeur de la période considérée. Cette décision, pourtant justifiée par une démocratisation de l'action publique, se double de la recherche de moyens visant à dégager les élus locaux de décisions trop lourdes politiquement. D'autre part, apparaissent de nouveaux outils de gestion territoriale, sous une forme contractuelle et volontaire, impulsés par l'ADEME. L'élargissement du spectre de prise en compte du problème déchets, avec la mise à l'agenda local de la prévention, ainsi que la recherche de moyens pour enclencher une

appropriation territoriale du problème, s'affirment alors comme les deux préoccupations majeures qui sous-tendent le traitement territorial du « problème déchets ».

On voit en outre s'affirmer une inflexion de la fonction-même des équipements, en l'occurrence la transformation des unités d'élimination de déchets en unités de valorisation, notamment énergétique, dans le contexte de la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre.

Conclusion de la partie I

L'analyse de trente années de la politique française de gestion des déchets ménagers a permis de mettre en évidence une évolution qui se caractérise par une « remontée vers l'amont » du « problème déchets », depuis l'émergence et la prise en charge du problème dans le cadre d'une politique sectorielle dans les années 1970 focalisée sur l'équipement territorial en infrastructures de collecte et de traitement, jusqu'à la mobilisation récente autour de la production des déchets. Le « phasage » de la politique en trois périodes a permis d'identifier les grandes tendances quant à l'évolution de la structuration du « problème déchets ».

- De 1970 au milieu des années 1980, la priorité est d'assurer le service public d'enlèvement des ordures sur l'ensemble du territoire français et leur traitement dans des équipements répondant aux normes environnementales définies dans le cadre du régime des installations classées.
- A partir de la fin des années 1980, la question des déchets est posée en termes « de crise ». Il s'agit alors d'assurer l'élimination malgré la multiplication des conflits locaux. La décennie 1990 est marquée par une « mise en territoires » du problème avec l'obligation de planification départementale et la réforme de l'organisation intercommunale, ainsi que par la mise en place de systèmes de valorisation des emballages.
- Au tournant des années 2000, alors que la production des déchets est en constante augmentation et que l'on dresse le constat d'un échec de l'objectif affiché de réduction à la source, on se tourne vers « l'amont » du problème : la production des déchets.

A partir de ce travail de reconstruction, deux grandes tendances semblent se dessiner. D'une part, une évolution de l'instrumentation de la politique déchets et, partant, des destinataires : on assiste à une diversification des types d'instruments mobilisés, ainsi qu'à une dilution de la responsabilité du « problème déchets ». L'autre trait marquant est le processus d'ancrage territorial de la question des déchets à travers la planification et la recherche de solutions visant à favoriser l'acceptation des équipements.

Aussi, nous proposons pour conclure cette analyse chronologique une lecture transversale de la politique déchets à l'aune d'une réflexion sur l'instrumentation et la désignation de *groupes-cibles* d'une part, et de la question territoriale d'autre part.



















1. L'évolution du « problème déchets » saisie par les instruments et les « public-cibles »

Complexification du problème et diversification des instruments d'action publique

Appréhendée du point de vue du choix des instruments d'intervention publique, l'étude de la politique française de gestion des déchets appelle une mise en perspective avec les tendances observées par ailleurs et relatées dans la littérature relative à l'instrumentation. La mise en perspective historique fait en premier lieu apparaître une diversification des types d'instruments

utilisés. A une instrumentation essentiellement réglementaire viennent s'ajouter des interventions de nature économique et persuasive, ainsi que le recours à des outils contractuels.

Tableau 5 : L'instrumentation de la politique française de gestion des déchets ménagers

	1970	1980	1992	2000	2005
Élimination des déchets		Normalisation technique des équipements  	Résorption des décharges illégales  	  Fermeture des incinérateurs hors normes Taxe à l'enfouissement Subventions à la création d'équipements  Labellisation environnementale (ISO,...)	
Valorisation et prévention			  Participation des producteurs à la valorisation des emballages (Eco Emballage)  Sensibilisation des populations au tri	   Imprimés publicitaires   Réduction des sacs de caisses  Sensibilisation à la prévention	

Appréhendé sur le long terme que représentent 30 années de politique déchets, le degré de coercition tend globalement à s'amoinrir, plus précisément le recours à des instruments de type coercitif est de moins en moins fréquent. Si les mesures de la décennie 1970, fondées sur un système d'interdiction/autorisation -interdiction de mise en décharge non autorisée, contraintes techniques pour les installations- se perpétuent, les nouvelles mesures introduites sont d'ordre incitatif, contractuel et informationnel (système *Eco Emballage*, information et sensibilisation des populations, contrats territoriaux). L'instrumentation de la politique déchets s'inscrit ainsi dans une tendance générale de la régulation publique marquée par un « *fort mouvement en faveur des instruments plus incitatifs que classiquement normatifs* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 26).

La théorie de Linder et Peters (1989) selon laquelle le choix des instruments se caractérise, quel que soit le secteur, par un degré de coercition croissant¹, n'est pas vérifiée sur le long terme. Elle se vérifie toutefois à une échelle temporelle plus réduite, et concernant un aspect plus restreint. C'est le cas en effet de la prise en charge des prospectus publicitaires : les premières mesures mises en œuvre reposaient sur le volontariat des habitants à apposer des autocollants « *Stop Pub* » (le rôle des autorités publiques consistait alors à produire « l'infrastructure » -l'autocollant- et de la sensibilisation), pour finalement opter pour des mesures redistributives avec un système de taxation des producteurs.

Si les formes d'intervention se diversifient, les « anciens » instruments ne sont pas abandonnés pour autant, au contraire ils sont périodiquement réactualisés. Il s'agit notamment d'intégrer de

¹ « (...) the decisionmaker will always choose the least coercitive untried instrument, moving over time from least coercitive to most coercitive in any given policy area. » (Linder & Peters, 1989 : 47).

nouvelles contraintes dans l'arsenal réglementaire, suivant l'évolution des connaissances, les injonctions européennes ou la pression sociale. Il en est ainsi de l'interdiction de la mise en décharge des déchets bruts à l'échéance de 2002, ou de l'instauration de nouvelles normes techniques limitant les rejets et nuisances des installations. Notons qu'à la production normative sont associés des stratégies plus ou moins élaborées de communication. La politique de fermeté quant au respect des normes de rejet des incinérateurs s'apparente à un souci de mise en visibilité de l'activité de contrôle et de surveillance par l'Etat envers une réglementation existante. Le recours à des formes renouvelées de gouvernement dans le domaine de l'environnement n'induit pas pour autant l'abandon des formes de gouvernement traditionnelles de l'Etat, hiérarchisées et coercitives, de type « *command and control* ». Et ce particulièrement dans le domaine de l'environnement, relativement jeune, pour lequel il est nécessaire de « *fonder et construire une politique sectorielle bien identifiée, avec des moyens d'autorité classique (réglementation, dispositifs de contrôle, ressources budgétaires), et des instruments de coercition suffisants pour obtenir des résultats tangibles à courte échéance.* » (Theys, 2003).

La familiarité semble être un élément déterminant dans le choix des instruments. On note en effet une tendance à la réutilisation remaniée d'instruments présents dans « l'offre » instrumentale, voire déjà en vigueur¹, phénomène désigné par l'expression *path dependency*. Ainsi, la solution finalement retenue concernant les imprimés publicitaires en 2005 est directement calquée sur le système *Eco Emballage* appliqué depuis 1992. Il en est de même des mesures relatives à l'information et à la participation des populations : le modèle des CLIS formalisé par la loi de 1992 est une reprise des instances prévues dans la circulaire de 1983 ; et reste d'actualité en 2005. Le récent recours à la CNDP pour l'encadrement de débats publics relatifs à l'implantation de traitement de déchets n'est pas une « nouveauté » instrumentale mais l'utilisation d'une procédure existant par ailleurs, moyennant un reformatage de celle-ci pour la rendre compatible avec la politique déchets.

La taille du *groupe-cible* comme variable expliquant le recours à des instruments de type informatif et communicationnel² se vérifie dans le cas des déchets. Le recours à des campagnes informatives apparu avec les systèmes de collecte sélective et réitéré dans le cadre de la réduction de la production vise à susciter un changement de comportement des populations à l'égard de leurs déchets.

Enfin, la mise en œuvre de la politique de gestion des déchets repose essentiellement sur l'équipement du territoire en infrastructures de collecte et de traitement. La catégorie d'« *instrument infrastructurel* » proposé par C. Larrue³ pour l'analyse des politiques d'environnement prend tout son sens dans le cas de la politique déchets. L'équipement du territoire

¹ Ce facteur de « familiarité » ou « d'incrémentalisme » a été mis en évidence notamment par Linder et Peters « *Prescriptions are thought to follow directly from the resulting inventory of satisfactory instrument-problem matches. Accordingly, as new policy problems arise they should be matched to those instruments judged to have performed adequately on roughly similar problems* » (Linder & Peters, 1989 : 54).

² « *Hood notes that the size of the target group is significant since the larger the group to be affected, the more likely governments will use "passive" rather than "active" instruments* » (Howlett, 1991 : 10).

³ Les instruments infrastructurels « *visent à faciliter l'adoption par les populations et acteurs concernés d'un comportement favorable à l'environnement et s'appuient principalement sur la construction d'infrastructures et la fourniture de services à la population.* » (Larrue, 2000 : 90).

en installations autorisées a constitué l'enjeu majeur depuis le « lancement » de la politique déchets en 1975. Le dépôt de déchets dans des équipements contrôlés dans le cadre du régime des installations classées était alors l'objectif principal. Jusqu'à très récemment, le même problème se posait en matière d'incinération : il s'agissait de détourner les flux de déchets des usines non conformes. Entre temps, l'instauration d'objectifs de valorisation a nécessité une politique d'équipements en déchetteries, en points d'apport volontaire et en systèmes de collecte sélective.

Au delà des phénomènes identifiés de familiarité, de continuité et de diversification observables dans le choix des outils d'intervention, la politique déchet apparaît très marquée par un « *effet d'héritage* »¹ sur la durée. « *L'hypothèse première est que les politiques publiques répondent moins aux problèmes en eux-mêmes qu'aux conséquences des politiques menées auparavant.* » ce qui implique que « *le processus de formulation des politiques publiques ne s'effectue jamais à partir d'un degré zéro, mais toujours sur la base d'une appréciation des efforts déjà engagés.* » (Merrien, 1993 : 92). Qualification d'une situation de crise et restauration de la confiance, résorption des « points noirs », inflexion de l'équipement en décharges puis en incinérateurs, la politique déchets consiste pour une grande partie à redresser les choix du passé, à marquer une distinction avec une « période révolue », à ancrer les pratiques dans une « gestion moderne » et renouvelée. L'héritage est pesant, et pour s'en démarquer on redouble d'efforts de communication (vocabulaire policé, verdissement des équipements) ; si « faire différemment » s'impose comme une condition d'acceptation, il s'agit surtout de « dire ».

La configuration des réseaux d'acteurs

Outre les éléments explicatifs évoqués, le processus de diversification des moyens d'intervention, doit se comprendre dans le contexte de l'étoffement des *espaces discursifs* ou arènes de discussion rejoints par l'arrivée de nouveaux acteurs intéressés au problème en question. Car, comme le rappellent P. Lascoumes et P. Le Galès, « (...) *les accords sont plus faciles à réaliser entre acteurs sur les moyens que sur les objectifs. Débattre des instruments peut être une manière de structurer un espace d'échanges à court terme, de négociations et d'accords, tout en laissant en touche les enjeux qui sont les plus problématiques. La prolifération d'instruments n'est-elle pas aussi une manière d'évacuer les questions politiques ?* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 26). Or nombre de théoriciens défendent une entrée par la configuration des réseaux d'acteurs pour analyser et expliquer le contenu des politiques publiques. Trois types de facteurs relatifs aux réseaux d'acteurs sont mis en avant :

- les perceptions, valeurs et visions du monde que les acteurs et groupes véhiculent,
- les ressources qu'ils peuvent mobiliser avec le plus de facilité,
- le niveau d'interaction entre eux.

Selon Bressers, les instruments les plus à même d'être choisis sont ceux qui contribuent à la continuité du *policy network* existant, en termes du partage du pouvoir et de l'information mais aussi d'interrelations et de solidarités entre acteurs (Ligteringen, 1999). L'évolution de la configuration des réseaux d'acteurs impliqués dans la formulation et la mise en œuvre de la politique déchets semble caractérisée par un double mouvement :

¹ Terme initialement employé par Heclo (Merrien, 1993 : 92).

- un élargissement progressif de *l'espace discursif* de la politique déchets à de nouveaux acteurs : industriels producteurs de déchets, professionnels de l'élimination, associations d'environnement, organismes de consommateurs.
- une structuration croissante -tant intra-sectorielle qu'inter-sectorielle- avec la création d'organismes plus ou moins institutionnalisés rassemblant des acteurs économiques (FNADE, *Eco Emballage*,...) ou des collectivités (AMF, ADF,...) mais également des organisations « mixtes » (AMORCE, Conseil National du Recyclage, Conseil National de l'Emballage), portant des revendications plus ou moins corporatistes.

Lors de la première phase considérée l'élaboration de la politique déchets était essentiellement le fait d'acteurs institutionnels -administratifs et politiques- dans le cadre d'arbitrages interministériels impliquant le Ministère de l'environnement naissant, ainsi que les Ministères de l'industrie, de l'agriculture, ainsi que de l'intérieur concerné par la question des regroupements intercommunaux. Au tournant 1990, l'élargissement s'est opéré au profit des acteurs économiques -professionnels du traitement des déchets et industriels producteurs de biens de consommation-, ainsi qu'aux associations de protection de l'environnement. L'organisation des industriels, anticipant une réglementation qui affecterait leurs pratiques de production, a donné lieu à la mise en place du système *Eco Emballage*. De leur côté les professionnels du traitement des déchets s'organisent au sein de structures telles que la FNADE. Avec le recentrement du problème sur la question des emballages puis de la réduction de la production, apparaissent des organismes tels que le Cercle National de l'Emballage qui rassemble industriels, collectivités, associations de protection de l'environnement et associations de consommateurs.

Ces organismes, qu'ils soient homogènes ou mixtes, sont particulièrement présents en amont de la prise de décision, faisant valoir leurs intérêts et revendications, mais également en tant qu'animateurs de réseaux de spécialistes -par le biais de l'organisation de colloques notamment-, se positionnant ainsi comme acteurs incontournables dans la production d'expertise et de connaissance. Aussi, le contenu de la politique déchets, suivant une approche pluraliste¹, se présente comme le résultat des interactions entre ces groupes d'intérêts.

Du côté institutionnel de nouvelles arènes de discussion et de négociation sont mises en place: le Conseil National des Déchets rassemble ainsi les acteurs intéressés à la question. De telles instances permettent de mettre en visibilité la « fabrique » de l'action publique (le CND est très impliqué dans la processus de relance de la politique déchets), et d'assurer une certaine égalisation des acteurs en présence. Le regroupement de ces acteurs au sein d'une instance commune induit un certain partage de la responsabilité à l'égard des décisions, quel que soit le poids effectif de leur parole et de leurs revendications. Mais rien n'exclut que les processus de lobbying se déplacent dans les coulisses de ces institutions. D'autre part, s'en excluent de fait les organismes portant des revendications quant à la gestion des déchets mais préférant rester « en dehors ».

Ce compte rendu de l'instrumentation donne à voir une évolution de la politique déchets marquée par trois tendances imbriquées :

- une complexification croissante du « *problème déchets* »

¹ « le sens de [la] politique sera donc à rechercher dans la capacité des groupes concernés à mobiliser des ressources, à exercer des pressions ou à imposer leur vision du monde, convertissant finalement leurs actions en décisions publiques. » (Muller & Surel, 1998 : 38).

- une diversification et une structuration croissante des réseaux d'acteurs intéressés
- une diversification des types d'instruments mobilisés dans le cadre de « combinaisons instrumentales »

L'analyse du choix des instruments révèle les mécanismes de désignation de *groupes-cibles* qui correspondent à l'imputation de la responsabilité du problème déchets. Or, on observe un progressif déplacement des responsabilités vers les consommateurs, relayés par des tentatives d'« enrôlement » d'un public appréhendé sous ses multiples formes : usagers des services locaux, riverains des installations de traitement, consommateurs...

« L'enrôlement » du public : de l'usager-trieur au consommateur

L'analyse chronologique a permis de mettre en évidence un processus d'intégration progressive du « public » dans la dynamique de définition et de « solutionnement » du problème posé par la gestion des déchets. Appréhendé comme *groupe-cible*, c'est l'ensemble de la population française qui devient un maillon essentiel de la chaîne de la gestion des déchets.

La généralisation des services publics locaux d'enlèvement des déchets à partir de 1975 était marquée par l'absence d'implication des habitants. « *Jetez, on s'occupe du reste* », était en substance le message délivré par les différents acteurs en charge d'un problème saisi dans ses dimensions technique et sanitaire. Avec la mise en place des premières collectes sélectives puis leur généralisation dans le cadre d'une politique de valorisation, l'implication pratique des individus est sollicitée. L'avènement de ces pratiques de tri sélectif donne lieu à un « *phénomène d'enrôlement de l'usager individuel dans la gestion des services* » (Barbier & Waechter, 2003 : 86). Pour convaincre les usagers de la nécessité d'un changement de comportement de leur part, se met en place une entreprise de persuasion, à travers diverses campagnes d'information et d'incitation orchestrées par les autorités nationales et locales, et les acteurs privés par le biais d'*Eco Emballage*. Au delà de l'intégration des usagers, se met en place une vaste « *chaîne d'intéressement* » (Rumpala, 1999b) impliquant collectivités locales, industriels, groupes écologistes.

Au tournant des années 2000, alors que l'accent est mis sur la réduction de la production des déchets, la figure du public-cible est renouvelée avec une sollicitation des citoyens-consommateurs comme destinataires privilégiés des mesures de prévention. L'invitation faite aux citoyens à trier leurs déchets et *a fortiori* à modifier leurs pratiques de consommation est présentée comme une occasion offerte d'agir concrètement en faveur de la protection de l'environnement. La construction de la figure du consommateur se nourrit des principes du développement durable et prend corps dans l'avènement de la notion « *d'eco-citoyen* » qui tend à mettre les comportements individuels au centre des politiques environnementales¹.

Le « *déplacement dans la chaîne des responsabilités* » (Rumpala, 1999b), apparu avec la sollicitation de l'usager-trieur, se poursuit avec celle du consommateur. Cette redistribution des

¹ Notons que la structuration de la citoyenneté environnementale autour de la consommation n'est pas un phénomène récent, mais s'inscrit dans un processus de refonte de la notion de citoyenneté dans celle de la consommation. « *Au milieu des années soixante-dix, en matière d'éducation par exemple, l'initiation économique supplante l'éducation civique ; plus que de bons citoyens il faut former de bons consommateurs, la consommation apparaissant alors comme autre forme de la citoyenneté.* » (Warin, 1999 : 115).

responsabilités tend à faire reposer le problème -et les solutions- sur les comportements individuels dont les modifications en termes d'habitudes de consommation auront des répercussions sur la production. Cette individualisation du problème permet d'éviter de remettre en cause le référentiel dominant de la croissance économique et du couple production-consommation. Elle est d'autre part liée au problème persistant des conflits locaux : la convocation des responsabilités individuelles vient étayer les argumentaires favorisant l'acceptation de la proximité des équipements. Ce sont *nos* déchets qu'il s'agit de traiter. C'est ainsi que l'entreprise de responsabilisation des citoyens à l'égard des déchets s'est étendue à l'ensemble de la chaîne : depuis leur production en amont jusqu'à l'acceptation des installations d'élimination.

2. La gestion territoriale des déchets : entre appropriation du problème et acceptation des solutions

Si la volonté d'une réflexion territoriale est ancienne, c'est avec l'obligation d'élaborer des documents de planification à l'échelle départementale que prend corps une réelle organisation anticipée de la politique déchets territorialisée. En tant que « *procédures de coordination formalisée* », les procédures d'élaboration des plans départementaux ne constituent pas un instrument d'action publique à part entière, car, comme l'indique C. Larrue, « *ils ne visent pas directement le comportement des groupes cibles mais la faculté pour ceux-ci de peser sur l'application des différents instruments (...) ils permettent de pré-structurer le processus de mise en oeuvre* » (Larrue, 2000 : 118).

La politique de gestion des déchets est emblématique des formes contemporaines de l'action publique locale : l'Etat central élabore des normes d'ordre général et fournit un cadre procédural et normatif, tandis que les acteurs locaux sont chargés de décliner ces orientations dans le cadre d'une concertation élargie. Or, si la gestion des déchets s'opère selon ce schéma territorialisé, la difficulté politique de la prise de décision constitue le point d'achoppement majeur de ce système d'action.

La planification, outil de définition territoriale du « problème déchets »

La compréhension des processus de territorialisation de l'action publique appelle un rapide retour sur la théorisation du rapport entre sectorialisation et territorialisation, amorcée notamment par Durkheim. Selon P. Muller et B. Jobert, l'émergence des politiques sectorielles résulte de l'abandon d'un mode d'organisation dominant de la société reposant sur la territorialité au profit d'une sectorialité dominante¹, induisant notamment un accroissement du rôle de l'Etat qui devient une exigence fonctionnelle des sociétés sectorisées. Chacun des ensembles sectoriels développant une logique de reproduction autonome, la société ne peut alors plus se passer de l'Etat. La logique de sectorialisation des problèmes publics est à considérer en lien direct avec le déclin d'un traitement territorial. Les secteurs tendent à remplacer les territoires en tant que totalités sociales et, de ce fait, à transformer leurs objectifs de reproduction sectoriels en fin ultimes. L'objet des

¹ Les secteurs sont définis par B. Jobert et P. Muller comme des « *totalités sociales qui vont organiser et structurer les rôles sociaux autour d'une logique de production a-territoriale.* » (Jobert & Muller, 1987 : 19).

politiques sectorielles devient ainsi de « *maintenir ou restaurer au sein de la sectorialité un minimum de cohérence sociale qui était autrefois assurée par la territorialité.* » (Muller, 1985). Si cet axe d'analyse est éclairant pour comprendre sur le long terme l'émergence d'une structuration sectorielle de la société, il semble toutefois que l'on assiste à un « ré-ancrage » territorial des politiques publiques, particulièrement prégnant en matière d'environnement¹. La multiplication des démarches de planification « sectorielles » -gestion de l'eau, gestion des déchets- peuvent alors apparaître comme autant d'éléments visant à corriger cette lacune et à asseoir territorialement ces politiques sur la base d'une élaboration concertée. Pour autant l'opposition entre logiques territoriales et logiques sectorielles semble dépassée : « *la remise en cause des secteurs appelle le territoire dans la mesure où l'approche globale ne pourra être mise en oeuvre qu'à une échelle où les effets d'interpédendance peuvent être facilement appréhendés* » (Douillet & Faure, 2005 : 275). A ce titre, la notion de développement durable est venue renouveler l'action publique environnementale autour d'une approche intégrative et au détriment d'une réflexion sectorialisée².

La montée des territoires comme nouvelles échelles où s'opèrent la définition des problèmes publics et la recherche de solutions est une des évolutions récentes des modalités d'action publique. Ce phénomène a été mis en évidence par P. Duran et JC. Thoenig (1996), qui ont démontré que l'Etat tend à perdre son rôle de producteur de biens et de services pour adopter celui de régulateur des processus sociaux et économiques. Cette tendance s'inscrit dans la fin de l'hégémonie de l'Etat central et par là même la fin du modèle de « régulation croisée » mis en évidence par M. Crozier et E. Friedberg, qui reposait sur des mécanismes d'arrangement entre les élus locaux et les services de l'Etat. Cette tendance à l'institutionnalisation de l'action collective « *correspond à un monde dans lequel la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisable* » mais s'opère de plus en plus par le bas. Le territoire devient ainsi « *le lieu de définition des problèmes publics* ». Cela amène des bouleversements quant aux « *structures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique* » ainsi qu'à la construction de « *principes de justification pour promouvoir le bien public* » (Mény & Thoenig, 1996). L'action publique tend à devenir davantage « processuelle » et marque la fin d'une gestion publique standardisée et hégémonique. Cela conduit à un passage obligé par des formes de coopération et de négociation, et surtout de contractualisation avec des acteurs tiers, partenaires publiques ou privés de l'action publique territoriale. Le cas de la politique déchets est tout à fait illustratif de ces nouvelles formes de « gestion publique territoriale ». L'Etat central devient le lieu de production de « politiques constitutives » dont on attend qu'elles créent des « *fenêtres d'opportunité pour de l'action collective* » (Duran & Thoenig, 1996) au niveau territorial. Obligation de produire des documents de planification, instauration du principe de proximité, mais aussi nouvelles règles d'organisation de l'intercommunalité sont autant de normes constitutives d'encadrement de l'action publique locale. Ces schémas normatifs sont caractéristiques de l'action publique contemporaine davantage processuelle que substantielle, dont

¹ L'occultation de cette dimension est d'ailleurs pour J. Theys une des raisons d'échec des politiques environnementales : « *La politique de l'environnement a souffert de sa faible capacité à maîtriser la mise en œuvre de ses objectifs à l'échelle locale. Or la dimension territoriale est, bien évidemment, une dimension fondamentale de l'efficacité des politiques publiques* » (Barraqué & Theys, 1998).

² « *Comme les sciences et les techniques peuvent induire des rigidités et des logiques linéaires, elles apparaissent de plus en plus comme des facteurs de risques et font désormais partie du problème. Le développement durable, en prenant acte de cette situation, invite à se tourner vers le milieu comme principe organisateur de l'aménagement, comme condition et moyen de planification.* » (Berdoulay & Soubeyran, 2000 : 254).

la fonction est d'organiser « *des cadres d'interaction concrets pour construire les problèmes, les acteurs collectifs ou les réseaux qui les portent ainsi que pour interpréter les actions entreprises. Ce qui importe, c'est la manière dont les différents acteurs concernés, décideurs et audiences, entrent en interaction.* » (Lascoumes, 1996a : 332).

Suite à la décentralisation, « *on assiste à une territorialisation des objectifs des politiques de l'environnement, les collectivités établissant leurs propres priorités sous forme notamment de « plans verts ».* » d'où le développement du recours à des « *activités de planification pour la détermination d'objectifs concrets à atteindre et l'amélioration de la cohérence des actions présentes et futures des gouvernements dans le domaine de l'environnement* ». (Larrue, 2000 : 84-85). En rendant les plans départementaux d'élimination des déchets obligatoires, il s'agit de généraliser la mise en place d'outils de rationalisation de la gestion territoriale des déchets. L'intérêt est double : il s'agit d'une part de fournir une connaissance fine et perpétuelle de l'existant (gisements de déchets, périmètre et évolution des groupements intercommunaux compétents, situation actuelle et projetée des équipements). D'autre part, le processus de planification, à travers la concertation opérée au sein de la commission du plan, a vocation à anticiper et à dessiner l'organisation de la gestion des déchets, à partir d'orientations en termes de modes de traitement et d'équipement du territoire en infrastructures. Or, depuis les prémices de la planification en 1969, on reconnaît un effort fructueux en termes de connaissance territoriale -y compris dans les cas où les plans n'ont pas abouti- : le travail d'inventaire réalisé se présente comme un préalable indispensable tant à l'action locale qu'au suivi de la situation au niveau national¹.

En revanche, c'est la capacité de la procédure de planification à orienter et à stimuler les décisions locales qui présente des faiblesses. Les orientations et décisions actées dans le cadre des plans sont rarement mises en œuvre. Le travail de définition locale du problème est de plus en plus performant, tandis que la mise en solution, qui consiste en la programmation d'équipements de traitement, constitue le point d'achoppement de la politique déchets. La conflictualité intense et systématique associée à l'implantation d'équipements de traitement inscrit la prise de décision dans une situation de risque politique important. Les déchets apparaissent alors comme des objets de politique publique peu attrayants voire néfastes politiquement. Aussi, cette particularité sectorielle peut expliquer la nécessité de produire un arsenal de règles procédurales et de principes d'action afin d'obliger les élus locaux à s'engager dans des politiques de gestion des déchets. L'édiction de règles constitutives assez poussées, au delà des considérations générales relatives à la territorialisation et aux formes contemporaines de l'action publique, peut se comprendre comme une réponse à la nature-même des déchets comme objet de politique publique.

¹ C'est ainsi un travail d'évaluation continue qui est produit, dont C. Larrue et P. Lascoumes nous invitent à en mesurer l'apport et l'intérêt : « (...) *aussi minimal qu'apparaisse ce résultat, il faut considérer comme un apport décisif l'impact des évaluations en termes de connaissance descriptive des problèmes et des actions collectives. La création et/ou la mise en réseau de systèmes d'information réguliers est une des retombées importantes de la plupart des évaluations.* » (Larrue & Lascoumes, 2000 : 481).

Les nouveaux outils de la gestion territoriale : vers l'appropriation du problème déchets et l'inscription territoriale des équipements

Les *outputs* de la politique déchets tels que définis au niveau central consistent essentiellement à formaliser une injonction d'action qui s'applique au niveau local (obligation de collecter et de traiter les déchets), ainsi qu'à fournir des outils d'organisation pour cette gestion locale (planification, organisation intercommunale). On observe plus récemment une tendance à préférer des outils reposant sur le volontariat des collectivités locales (« Contrats territoriaux déchets », observatoires départementaux ou régionaux). Or, la réticence des élus locaux à s'engager sur un objet de politique publique peu attrayant et souvent politiquement risqué en raison des réactions hostiles des populations, est vraisemblablement un élément d'explication de la dimension territorialisée de la politique déchets.

L'étude de la politique déchets a fait apparaître une volonté grandissante d'inscription territoriale du problème. Or, cette « mise en territoire » est porteuse d'une dynamique d'appropriation du problème déchets qui s'affirme au fil du temps comme une réponse au problème d'acceptation des équipements. Il s'agit de créer les conditions d'une appropriation collective et territorialisée des déchets. Le principe de proximité introduit en 1992 constituait, au delà de sa vocation à limiter les transports, un premier outil permettant de définir un territoire d'appartenance, et implicitement un territoire d'acceptation des nuisances résultant de l'élimination de « nos » déchets. Mais ce sont davantage les « territoires de solution », c'est à dire les espaces de chalandise ou aires d'influence des équipements existants, qui vont être retenus comme les espaces de la proximité. Pour autant, les discours rendent compte du souci croissant de susciter l'appropriation du problème, de créer des « *communautés de destin* » (CGP, 2003a) comme vecteur de légitimation et d'acceptation des solutions. C'est ainsi que les découpages administratifs classiques sont remis en cause : aux limites départementales on préfère les « bassins de vie », dessinant de nouvelles « *issue areas* » déterminées à la carte selon une logique de gestion (Duran & Thoenig, 1996 : 610 ; Massardier, 2003 : 109). Là encore, dynamiques d'ordre général et caractères spécifiques à la gestion des déchets s'entrecroisent dans la production de nouveaux outils et de nouvelles logiques d'action. Le dernier-né des outils territorialisé de gestion des déchets rassemble les caractéristiques des normes de l'action publique contemporaine : contractualisation entre collectivités locales et instances nationales (Gaudin, 1999), démarches reposant sur le volontariat, périmètres non fixés a priori, contenu non déterminé. Ces normes d'action sous-tendent un engagement volontaire des responsables locaux dans le traitement du problème sur la base d'une large concertation et ainsi d'un *intéressement* d'une large panoplie d'acteurs à la question des déchets. Ce sont les conditions d'une appropriation collective voire communautaire qui sont ainsi fixées.

Parallèlement à l'apparition de nouveaux outils d'organisation territoriale, on observe une convergence des discours et des pratiques autour d'un renouvellement de la fonction-même des équipements. Ce processus de requalification de l'élimination vers la valorisation, amorcé dès 1975 va s'affiner et se préciser à l'aune de nouvelles problématiques telles que la question climatique. Ainsi l'incinération, dont la valorisation énergétique était devenue un passage obligé, tend à être présentée comme une opportunité de production alternative d'énergie qualifiée de renouvelable. L'utilisation locale de l'énergie apparaît alors comme un facteur d'acceptation des équipements. Au sein des *communautés de politiques publiques* circulent des conseils visant à multiplier les fonctions des équipements sur un même site : points d'apport volontaire, centre de tri, traitement et

valorisation, comme parade au rejet des équipements d'élimination stigmatisés. A cela s'ajoute l'instauration d'un système de taxe dont le produit est destiné aux communes pour l'amélioration des services aux habitants. A travers ces solutions d'ordre pratique, c'est le souci d'une intégration des équipements dans l'économie locale qui s'affirme comme un vecteur privilégié pour l'acceptation. Il s'agit d'intégrer aux réalisations techniques les nouveaux axes de légitimation des décisions qui consistent à donner à voir la complexité du problème et la responsabilité partagée.

Cette première phase de déconstruction de la politique déchets à l'échelle nationale nous a permis de saisir l'évolution de l'appréhension du « problème déchets » comme objet de politique publique. Complexité croissante du problème, diversification des instruments d'intervention et des acteurs intéressés, dilution de la responsabilité à travers un processus d'*enrôlement* des individus et « mise en territoire » à l'aide d'outils organisationnels locaux en constituent les traits marquants. Ces enseignements forment une grille d'analyse, ou plutôt un guide mobilisable pour une réflexion menée dans un contexte local. L'étude de la gestion des déchets en Indre-et-Loire, agrémentée d'une mise en perspective québécoise, représente le pendant localisé de cette approche nationale.

PARTIE II

L'évolution du « problème déchets » au niveau local : planification et conflit en Indre-et-Loire

Introduction de la partie II

De la planification à la contestation de la solution

Cette seconde partie est consacrée à une l'étude de la gestion des déchets dans sa dimension territorialisée, à partir du cas du département de l'Indre-et-Loire. Nous retraçons l'histoire de la politique locale de la gestion des déchets à travers le processus de planification puis le conflit lié au projet d'un incinérateur qui a déclenché dans les années 2003-2004 une opposition importante.

Cette approche départementale s'inscrit en écho à la partie précédente : il s'agit de décliner au niveau local l'évolution de la politique française de gestion des déchets ménagers. De manière complémentaire à l'analyse de la politique déchets élaborée au niveau national, il s'agit de reconstruire l'évolution de la définition du « problème déchets » à l'échelle locale. Le département de l'Indre-et-Loire offre à cet égard des caractéristiques particulièrement intéressantes tant en matière de construction territoriale, de pratiques de négociation entre acteurs dans le cadre de la planification, que de gestion politique d'un projet controversé.

Nous relatons l'histoire de la prise en compte territoriale de la gestion des déchets, longtemps marquée par une incapacité de la ville de Tours à s'organiser dans le cadre de l'agglomération et à coopérer avec d'autres territoires. A ce titre, la construction intercommunale a constitué un facteur déterminant dans l'organisation territoriale. Le processus de planification, piloté par la préfecture, en a été affecté et retardé ; le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés d'Indre-et-Loire, adopté en 1996, a été révisé en 2003. C'est dans le cadre de cette révision qu'est remis à l'ordre du jour le projet d'un incinérateur. Celui-ci, porté par un syndicat intercommunal fédérant les deux tiers de l'espace départemental, prend la forme d'un équipement de grande capacité destiné à traiter les déchets d'un vaste territoire et à se substituer aux centres d'enfouissement arrivant à saturation. A l'issue d'un travail de caractérisation des espaces potentiels d'accueil et de négociations avec des élus locaux, trois sites -correspondant à trois types d'espaces : urbain, périurbain et rural- ont été désignés pour l'implantation de l'usine.

L'opposition à ce projet a pris forme avec la constitution d'un collectif d'une dizaine d'associations qui a d'emblée opté pour une opposition à toute forme d'incinération et pour la revendication d'une politique de réduction à la source. La capacité à se positionner en experts, à formuler des contre-propositions et à maintenir une position unie malgré des divergences internes, représentent autant d'éléments qui ont concouru à la réussite du travail d'opposition. Mais surtout, l'arrivée de ces nouveaux acteurs a conduit à une réouverture et une publicisation de la question du traitement des déchets. L'ouverture ou la clôture du débat relatif au « problème déchets » constituaient en effet un point de lutte central.

C'est donc la capacité du conflit à opérer une redéfinition du problème qui constitue le principal questionnement de cette partie. La situation de crise a bouleversé l'appréhension du « problème déchets » prévalant jusqu'alors. Il s'agit pour nous de mettre en évidence les moyens et l'argumentation à travers lesquels de nouveaux publics se sont saisis du « problème déchets » face à une définition opérée par les acteurs traditionnels de l'action publique. Cela revient à identifier « *les divers groupes sociaux (professionnels, associatifs, scientifiques, politiques, etc.) qui se*

livrent bataille d'abord sur la façon d'énoncer les problèmes » (Fritsch & Ravon, 1993). Nous nous inscrivons en cela dans la proposition de P. Lascoumes d'envisager les controverses dans leur dimension positive, « non comme une anomie sociale mais comme un processus d'apprentissage. C'est à dire comme une expérimentation grandeur nature qui permet à la fois la reformulation des problèmes, l'acquisition collective de connaissances, une évaluation plurielle des risques, l'apparition de nouveaux acteurs et la transformation des groupes existants. » (Lascoumes, 1999 : 75).

Plusieurs points d'analyse sous-jacents se dessinent pour rendre compte du cas tourangeau.

Tout d'abord il s'agit d'évaluer le rôle des dispositifs institutionnels d'information, de surveillance et de consultation du public (notamment les CLIS, la Commission de suivi du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, et la procédure d'enquête publique). D'évidence, la contestation a largement « débordé » les dispositifs institutionnels de participation du public. Toutefois, il convient d'analyser plus précisément leur fonction dans ce contexte de crise : ont-ils été saisis comme des relais ou des lieux d'expression -voire de formation- pour les différents protagonistes ? Dans quelle mesure ont-ils rempli leur fonction de construction de confiance (ou de défiance ?) à l'égard du *système expert* local de la gestion des déchets ?

Un autre point d'intérêt réside dans la question territoriale, liée à la configuration du territoire concerné, caractérisé par une agglomération de taille moyenne, des espaces périurbains et ruraux. Alors qu'un unique équipement est prévu pour l'ensemble de ce territoire, sa localisation pose la question de l'équité territoriale. Généralement appréhendée au regard du développement durable à une vaste échelle -planétaire lorsqu'il est question de l'effet de serre-, le problème de la localisation des activités nuisances pose la question des rapports entre les villes et leurs espaces de proximité (Theys & Emelianoff, Zuindeau, 2005). Comme le souligne O. Godard, les scènes du développement durable « *n'ont pas seulement à composer du local avec du planétaire. Elles ont aussi à assumer des solidarités territoriales intermédiaires plus proches du local.* » (Godard, 1997, 35). Il s'agit alors pour nous de mettre en évidence dans quelle mesure cette question a joué dans la construction du projet comme dans sa contestation, en quoi elle constitue un point d'achoppement dans la définition locale du « problème déchets ». Cette question territoriale sera également traitée à partir d'un exemple étranger : la ville de Montréal est en effet en prise avec la recherche d'une assise spatiale cohérente et acceptée pour la gestion de ses déchets.

Redéfinition du problème déchets au niveau local, rôle des dispositifs institutionnels d'information, de consultation et de surveillance, et appréhension de l'équité territoriale constituent la trame de l'analyse. Le rendu est structuré de la façon suivante :

Dans un premier temps est présentée l'**histoire départementale de la gestion des déchets** : l'organisation des structures gestionnaires notamment dans l'agglomération de Tours, le processus de planification, et l'élaboration du projet d'un incinérateur annoncé au début de l'année 2003 (chapitre 4).

Un second chapitre est consacré à l'analyse de l'émergence et du déroulement de l'**opposition** à l'incinérateur. Pour cela nous évoquons l'organisation des opposants dans une structure commune, les argumentaires, revendications et contre-propositions formulés, ainsi que les modes d'expression et de pression utilisés (chapitre 5).

Cela nous conduira à évoquer l'issue, puis les **effets** produits par ce conflit, notamment en termes de définition du problème et de reconfiguration des réseaux d'acteurs intéressés (chapitre 6).

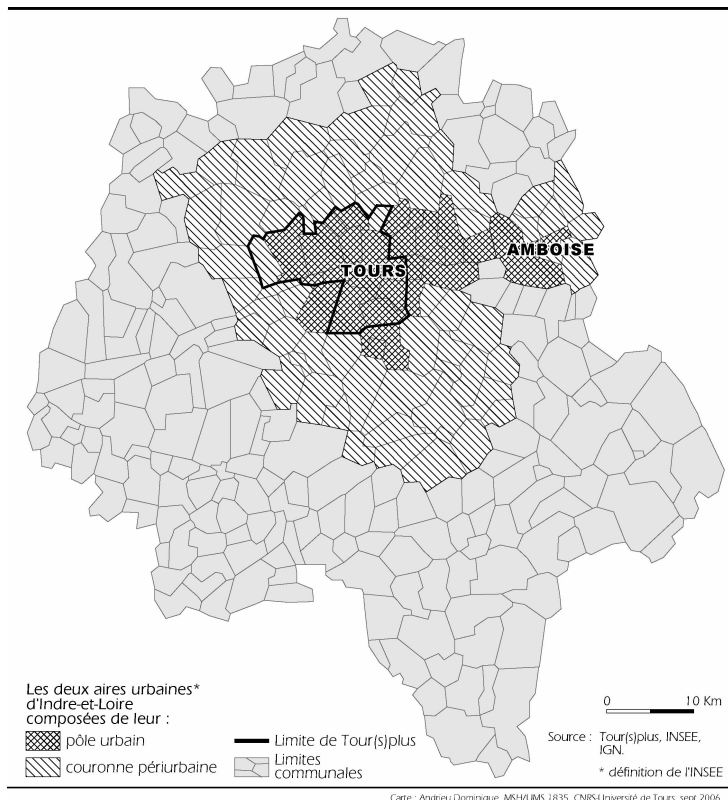
Enfin, en guise de prolongement de la réflexion menée à partir du cas tourangeau, nous nous intéresserons à un cas étranger : celui de la **métropole de Montréal** (chapitre 7). Suite à une rapide description préalable de la politique québécoise de gestion des déchets, nous évoquerons l'élimination des déchets à Montréal, marquée par des rebondissements en termes d'organisation intercommunale et de consultations publiques.

Chapitre 4.

Planification de la gestion des déchets et construction de l'intercommunalité en Indre-et-Loire

Du point de vue de ses caractéristiques géographiques et démographiques, le département de l'Indre-et-Loire est représentatif d'un grand nombre de départements français, avec une agglomération de taille moyenne¹ dotée d'un fort pouvoir attractif sur le reste du département, à dominante rurale. L'espace considéré dans notre travail ne recouvre pas l'ensemble du territoire départemental mais un secteur qui représente environ les deux tiers du département et qui correspond au territoire actuel du syndicat « Touraine Propre », porteur du projet d'incinérateur. Ce découpage exclut le secteur correspondant à l'arrondissement de Chinon qui a traditionnellement opéré la gestion des déchets indépendamment du reste du département en les incinérant à St-Benoît-la-Forêt.

Le choix de ce terrain nous permet de saisir l'enjeu que représente le traitement des déchets d'une agglomération moyenne dans un département à dominante rurale, ce qui, à l'instar de nombreux autres cas en France, donne lieu à des conflits dans lesquels sont en jeu des représentations associées aux espaces urbains, périurbains et ruraux.



Carte 1 : Les aires urbaines du département d'Indre-et-Loire

¹ Le département de l'Indre-et-Loire compte 554 003 habitants en 1999 (INSEE). La commune de Tours compte 132 820 habitants. Le pôle urbain tourangeau (voir carte n°1) regroupe 297 631 habitants, et l'aire urbaine 368 395 habitants (INSEE).

Nous relatons dans ce chapitre « l'histoire » de la gestion des déchets en Indre-et-Loire, en mettant l'accent sur la dimension territoriale et politique. Le processus de planification, très lié à la construction de la coopération intercommunale, a longtemps été affecté par les réticences de l'agglomération tourangelle à former une structure intercommunale. Cette difficile démarche de planification a abouti dans les années 2002-2003 à la révision du Plan départemental et au lancement du projet d'un incinérateur prévu pour recevoir 180 000 tonnes de déchets, soit 80 % du gisement départemental.

Section I. 1970-2000 : mise en place d'une organisation différenciée entre la ville de Tours et les territoires périurbains

Un des défis pour les acteurs engagés dans le processus de planification départementale de la gestion des déchets -qui a donné lieu à un premier plan adopté en 1996- a consisté en une mise en cohérence des différents territoires, et notamment à parvenir à intéresser l'agglomération à un travail de prospective à l'échelle départementale. Aussi, l'organisation territoriale des déchets en Indre-et-Loire ne peut se comprendre sans évoquer les particularités qui caractérisent la structuration intercommunale, notamment dans le secteur de l'agglomération tourangelle.

1. La gestion des déchets, symptôme de la politique d'autonomie de la ville de Tours

Jusqu'à une période récente, la ville de Tours a fonctionné de manière autonome par rapport à l'ensemble du territoire urbain. M. Lussault parle d'une « *absence de cohésion politique entre les communes de l'agglomération, traduisant une extrême difficulté à concevoir une gestion globale des problèmes* » (Lussault, 1993 : 68). Ce en dépit de la création d'un District Urbain en 1959 qui ne survivra pas plus de trois ans au profit d'une politique de fusion défendue par le maire J. Royer dont la préférence portait sur un « *Grand Tours fusionnel* »¹. En 1988, une structure intercommunale à vocation technique voit le jour : le SIVOMAT (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Tourangelle), chargé des compétences suivantes : eau, assainissement, ordures ménagères, déplacements intercommunaux, qualité de vie, environnement, espaces verts². L'échec en 1989 de ce syndicat, lui aussi « *mort-né* »³, confirme « *l'incapacité locale à construire une véritable dynamique d'agglomération* » (Lussault, 1993 : 74).

¹ Le District Urbain est dissous dès 1962, tandis que la politique de fusion est mise en œuvre avec le rattachement de deux communes à Tours.

² Neuf communes y adhèrent : Tours, St Cyr sur Loire, Fondettes, La Ville-Aux-Dames, St Avertin, Chambray-Les-Tours, Joué-Les-Tours, Ballan-miré, Montbazou, tandis que La Riche (gérée par une municipalité socialiste) et Saint Pierre des Corps (municipalité communiste) refusent d'y adhérer. (Lussault, 1993 : 78).

³ « *la fragilité et la relative vacuité du SIVOMAT, son incapacité à modifier des comportements ancrés dans une longue habitude de méfiance et d'ostracisme, le refus net de participation émanant de certaines municipalités peu rassurées par les ambiguïtés entretenues par J. Royer, tout cela a précipité la disparition en 1989 d'un syndicat qui est donc, lui aussi ! quasiment mort-né.* » (Lussault, 1993 : 79).

A. 1980 : la ville de Tours se dote d'une décharge...

La politique de gestion des déchets menée par la ville de Tours est emblématique de l'incapacité à raisonner à l'échelle de l'agglomération, comme l'atteste l'échec du SIVOMAT. Quant aux choix relatifs aux solutions de traitement et à leur localisation, qui remontent au début de la décennie 1980, ils révèlent une logique « d'exportation » des déchets urbains vers des espaces ruraux. Dans les années 1960 et 1970, l'accroissement de la production des déchets a rendu nécessaire la recherche d'un exutoire d'une taille conséquente. L'usine de compostage située à La Riche, en zone urbanisée, ne pouvait plus faire face à l'augmentation des matières à traiter et était source de nuisances pour les habitants. Suite à l'abandon de projets reposant sur des techniques innovantes – une usine de méthanisation avait été envisagée à Monnaie-, le choix de la municipalité s'est arrêté au début des années 1980 sur la création d'une décharge dans la commune rurale de Sonzay, distante d'une vingtaine de kilomètres. La création de cette décharge a été actée dans le cadre d'une convention entre la ville de Tours, la municipalité de Sonzay et la société gérante ; l'autorisation d'exploitation a été accordée par le préfet en août 1985. Cette convention lie fortement les trois parties, notamment les communes de Tours et de Sonzay puisque la ville de Tours s'engage à « *y apporter au moins le minimum de 40 000 tonnes par an et de 75 % du tonnage annuel d'ordures produites sur son territoire (...)* »¹. Quant à la commune de Sonzay la convention prévoit le versement de compensations de plusieurs sortes : le traitement gratuit des ordures de la commune, une redevance forfaitaire annuelle de 180 000 Francs hors taxe comprenant la part communale de la taxe professionnelle, ainsi qu'une redevance relative aux tonnages reçus. Toute autre collectivité souhaitant utiliser la décharge devrait adhérer à la convention ; auquel cas l'exploitant s'engageait à en informer les deux communes fondatrices. Le fonctionnement de cette décharge était ainsi organisé dans le cadre d'accords négociés entre la Ville de Tours et la commune de Sonzay. En s'engageant auprès de l'exploitant à lui fournir ses déchets à traiter et moyennant un système de compensations pour la commune réceptrice, la ville de Tours disposait d'un exutoire assuré pour une durée de 12 ans minimum².

Dès le début du fonctionnement de la décharge, les élus de Tours ont exprimé la volonté d'avoir une démarche innovante sur le plan environnemental. Les dispositions techniques qui figurent dans la première convention de 1985 reflètent une anticipation de la législation quant aux mesures de limitation des impacts : traitement des eaux de percolation, captage, brûlage ou valorisation du biogaz, remise en état après exploitation. Différents systèmes de récupération du biogaz se sont succédés jusqu'à aujourd'hui -le site est actuellement équipé d'un système de production d'électricité à partir des biogaz-, malgré quelques échecs (la production de carburant pour approvisionner le réseau de bus de Tours notamment). Quant aux conditions techniques et financières d'enfouissement des déchets elles ont été modifiées dans le cadre de plusieurs avenants à la convention signés afin d'élever les seuils autorisés de tonnages traités, d'augmenter de coût de traitement à la tonne, ou encore d'acter des changements de nom de la société gérante.

¹ Convention entre La société G Genet-Ordures Services, La commune de Sonzay, La ville de Tours, 29 avril 1985.

² La convention est valable 12 ans et renouvelable non tacitement deux fois pour cinq ans chaque fois.

B. ... Dans le cadre d'une négociation avec la commune d'accueil

La régulation des rapports entre les parties signataires de la convention s'opérait dans le cadre d'une « Commission de contrôle et d'études » présidée par le maire de Tours. La composition de cette commission¹ laisse apparaître une prépondérance de la représentation des élus, tandis que l'entreprise gérante du site et l'administration semblent être tenues au second plan. Cette commission dont le rôle est d'assurer « *un suivi de l'exploitation et [de formuler] tous avis, suggestion et recommandations qu'elle jugera susceptible d'apporter une amélioration du traitement des déchets* »² est dotée d'un droit d'accès à la décharge à tout moment. Aussi, sa fonction principale est la surveillance du site par les élus. Quant à sa fonction latente elle réside dans l'entretien d'une relation entre les élus concernés, et l'occasion pour l'emblématique maire de Tours, J. Royer, de donner à voir sa considération à l'égard de la communauté de Sonzay réceptrice des déchets de la ville. Les entretiens que nous avons réalisés avec les élus actuels confirment cette fonction de surveillance et de contact avec la ville de Tours : le principal intérêt de la commission résidait pour eux dans la possibilité d'un accès inopiné à la décharge, à la présence du maire de Tours, ainsi qu'à la tenue régulière des réunions. Ils regrettent d'ailleurs le fonctionnement de cette commission depuis sa transformation en CLIS en 2001. L'association « *Cadre de Vie de Sonzay* », créée en opposition à l'ouverture de la décharge, est davantage critique à l'égard de la commission, qu'elle quittera peu après sa création suite à l'émoi causé par le stockage de déchets hospitaliers et en raison de l'augmentation des tonnages enfouis. Ces modifications des conditions d'accueil des déchets n'avaient pas été débattues ni même mentionnées au sein de la Commission. C'est en réprobation à ces pratiques que les acteurs associatifs ont quitté la Commission.

Si la ville de Tours s'est longtemps satisfaite de cette situation d'arrangement tripartite entre la collectivité émettrice, la collectivité réceptrice et la société gérante, des interventions externes - émanant de la législation ou des orientations définies dans le cadre de la planification départementale - vont apporter de nouvelles contraintes. La définition locale de la notion de « déchet ultime » introduite par la loi de 1992 a été conflictuelle concernant les déchets admissibles à Sonzay. Compte tenu du procédé de méthanisation, la ville de Tours dont les systèmes de collecte sélective n'étaient pas encore opérationnels, souhaitait pouvoir continuer à y faire enfouir ses déchets après l'échéance du 1^{er} juillet 2002. Mais le Ministère de l'environnement a refusé cette interprétation de la notion de déchet ultime. Or, l'attitude de la Ville à cet égard est évoquée par les rédacteurs du Plan départemental comme un facteur de retard de la planification³.

¹ « *les maires de Sonzay et de Tours, respectivement Président et Vice-Président de droit, de trois conseillers municipaux de Sonzay et d'un de Tours, d'un élu représentant l'ensemble des autres collectivités locales utilisatrices de la décharge ; du Conseiller Général du canton dont fait partie Sonzay ; d'un délégué des riverains de la décharge et d'un représentant de l'Association du Cadre de Vie de Sonzay. Le président aura voix prépondérante.* » (Convention entre La société G Genet-Ordures Services, La commune de Sonzay, La ville de Tours, 29 avril 1985).

² Convention entre La société G Genet-Ordures Services, La commune de Sonzay, La ville de Tours, 29 avril 1985.

³ « *Une ambiguïté liée à l'interprétation de la notion de déchets ultimes par la ville de Tours a incontestablement apporté un frein très important à la réflexion sur le traitement des déchets qui ne s'est engagée que fort tard sur l'agglomération (...) le procédé de méthanisation a pu être hâtivement considéré comme entraînant une valorisation des déchets faisant ainsi de la décharge de Sonzay une installation de DU. Cette position vivement soutenue par la ville de Tours, aurait permis de poursuivre la mise en décharge d'une part importante de l'agglomération tourangelles au delà du 30 juin 2002. ce n'est qu'aux termes d'une réponse expresse du ministère de l'Environnement de novembre 1993 que l'ambiguïté a pu être levée. (...)*

La solution retenue par la ville de Tours est symptomatique d'une relation de domination d'un espace urbain « territoire-bénéficiaire » sur un espace rural « territoire-coût » moyennant un système de compensations. Les principaux acteurs impliqués dans cette organisation lors de la signature de la première convention en 1985 sont les élus des communes concernées, tandis que la société exploitante n'intervient qu'au second plan. Cette configuration des acteurs va évoluer au profit de la société exploitante, qui, jouissant d'une situation de monopole, va progressivement augmenter ses tarifs et signer des contrats avec d'autres collectivités. La ville de Tours, puis la Communauté d'agglomération *Tours Plus* essayeront de résister à cette augmentation des coûts et s'investiront dans la recherche d'un nouvel exutoire, notamment dans le cadre de l'adhésion au syndicat Touraine Propre. Quant à l'opposition locale à cette décharge, elle n'en a pas entravé la réalisation.

C. L'organisation intercommunale des territoires périurbains et ruraux

Parallèlement à la politique isolée de la ville de Tours, les communes périphériques s'organisaient progressivement avec la mise en place de syndicats intercommunaux en charge de la collecte et du traitement de leurs déchets. La nécessité de se regrouper pour gérer des services de plus en plus complexes et coûteux a conduit à la naissance de syndicats intercommunaux. Certains d'entre eux se sont dotés d'équipements de traitement propres à leur territoire : c'est le cas du « SICTOM de La Billette », regroupant plusieurs communes périphériques du Sud de l'agglomération dont certaines de taille importante¹ (voir carte en annexe), qui a créé une unité de compostage et d'enfouissement à Joué-Les-Tours sur le site de « La Billette ». Le SMITOM d'Amboise est organisé autour d'un système complet de traitement, comprenant du compostage à partir d'ordures brutes broyées qui est épandu sur des terres agricoles, l'incinération des refus de compostage, puis la mise en décharge des résidus d'incinération. Cette usine mise en place par la ville d'Amboise a progressivement accueilli les déchets des communes alentour. En 1993 au moment de la rédaction du premier Plan départemental, elle est considérée comme obsolète et nécessite d'être rénovée, sans quoi les ordures de ce secteur pourraient être réorientées vers les usines existantes ou à créer de l'agglomération tourangelle.

Le SITERDOM (Syndicat Intercommunal pour le Ramassage et la Destruction des Ordures ménagères du canton de Tours Est) comprend quatre communes situées à l'Est de Tours dont la ville de Saint-Pierre-des-Corps. Les déchets produits sur ce territoire (20 000 tonnes) sont regroupés au centre de transit de Saint-Pierre-des-Corps pour être acheminés au Centre d'enfouissement technique de Sonzay.

Ces quatre structures intercommunales, auxquelles s'ajoutent des « communes indépendantes », dont la ville de Tours, ainsi que quatre communes urbaines regroupées dans le « SIOM Vert », couvrent la zone de l'agglomération étendue à celle d'Amboise.

Cette clarification de la notion de DU, si elle a été acceptée par les responsables locaux concernés, n'a pas véritablement provoqué une accélération de la réflexion sur le traitement des déchets ménagers de l'agglomération» (PDEDMA Indre et Loire, 1996 : 42).

¹ Au 1^{er} juillet 2002 le SICTOM de La Billette était composé des communes suivantes : Villandry, Joué-Les-Tours, Chambray-Les-Tours, La Riche, Saint Avertin, Esvres, Truyes, Veigné, Montbazou, Saint Branches, Monts, Sorigny, Ballan-Miré, Artannes-Sur-Cher.

En milieu rural, des syndicats ont également été mis en place, souvent réunis autour d'une installation commune de traitement. C'est le cas du « Syndicat Intercommunal pour la Création et l'Exploitation d'une décharge contrôlée à Couesmes » qui regroupe 33 communes du Nord Ouest du département autour d'une décharge recevant 8300 tonnes par an. Le SICTOM de la région de Loches comprend 27 communes productrices de 10 000 tonnes de enfouies au CET de Chanceau Près Loches.

La configuration de la gestion des déchets au tournant 1990 est donc la suivante : une organisation des communes dans le cadre de syndicats intercommunaux pour l'utilisation ou la gestion d'équipements communs. Les communes indépendantes se rattachent à ces équipements par le biais de contrats. Quant à l'action des administrations déconcentrées elle est au début des années 1980 centrée sur la suppression et la réhabilitation des décharges communales non autorisées (PDEDMA Indre-et-Loire, 1996 : 6). C'est avec cette situation que doivent composer les rédacteurs du Plan Départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, devenu obligatoire avec la loi de 1992.

2. 1993-1996 Le premier Plan départemental, tentative d'une rationalisation à partir de la coopération intercommunale

Conformément à la législation, la décennie 1990 est marquée par l'élaboration du premier Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés d'Indre-et-Loire. La Commission départementale chargée de l'élaboration du PDEDMA est constituée par arrêté préfectoral le 2 avril 1993. Ses travaux aboutiront à l'adoption du Plan le 6 février 1996. Les orientations du Plan sont essentiellement fondées sur une prise en compte de la configuration des regroupements intercommunaux qu'elles tentent de rationaliser à partir d'un découpage du territoire départemental en secteurs. Le rassemblement de plusieurs syndicats de traitement des déchets au sein du SIPEPIOM, avec le projet de la création d'une unité d'incinération, est un élément structurant de cette période, tandis que la ville de Tours ne fait partie d'aucun groupement et n'anticipe pas la fermeture de son principal exutoire, la décharge de Sonzay. En 2000, la création de la Communauté d'Agglomération de Tours viendra bouleverser la donne.

A. L'élaboration du premier Plan départemental

L'élaboration du plan départemental « première génération », placée sous la responsabilité de la préfecture¹, repose sur une étude conduite par la DDASS visant à faire un état des lieux de la situation en matière de collecte et de traitement. Cet effort de caractérisation de la nature et de la quantité des déchets produits dans le département est présenté en première partie du plan, et permet

¹ « Les acteurs impliqués dans l'élaboration du plan sont d'une part les élus, regroupés notamment au sein d'une sous-commission composées des élus d'EPCI ayant pour compétence les ordures ménagères, d'autre part les agents des services de l'Etat réunis dans un groupe de travail technique, auquel s'est associé l'ADEME. Le conseil général a quant à lui été associé dans le cadre d'une étroite relation » (PDEDMA Indre et Loire, 1996 : 6).

de dresser des objectifs généraux à atteindre qui correspondent à ceux indiqués dans la loi de 1992¹. D'autre part, le plan dresse un état des lieux des structures de coopération intercommunale ayant compétence en matière de collecte et/ou de traitement des déchets ménagers. Si l'intercommunalité est jugée « *bien structurée* » dans l'ensemble, elle souffre d'un certain « *émiettement dans le Nord/Nord-Est du département et sur une partie de l'agglomération tourangelles* ». La démarche de zonage actée dans le Plan repose sur la logique de rationalisation suivante : « *chaque zone doit permettre l'établissement d'une filière complète et cohérente de traitement des déchets... les critères retenus ont consisté en la prise en compte pour chaque zone de plusieurs paramètres de façon à définir des zones cohérentes en matière de population et de tonnage collecté : les unités existantes, les volontés ou les hypothèses d'interdépartementalité, les syndicats existants **sans démantèlement**, les projets de rapprochement des syndicats, les recherches de complémentarité en matière d'équipement* » (PDEDMA Indre-et-Loire, 1996 : 166). Cinq zones (trois grandes et deux petites) ont ainsi été identifiées :

- la zone « Chinonais-sud Lochois » est la plus stable, elle est organisée autour de l'incinérateur de Saint Benoît pour le Chinonais et du CET de la Celle-Guénand pour les déchets collectés par le syndicat Sud-Lochois.
- les « petites » zones : le Bourgueillois et le Castelrenaudais peuvent l'une et l'autre être rattachées aux plans des départements limitrophes ; respectivement le Maine-et-Loire et le Loir-et-Cher. Le choix *in fine* du Bourgueillois de rejoindre le plan du Maine-et-Loire est venu bouleverser les quatre scénarios initialement prévus pour le département. Quant au Castelrenaudais il reste indécis entre la possibilité de rejoindre la plan du Loir-et-Cher ou d'être rattaché au secteur « nord agglomération ».
- la zone « sud-agglomération » est composée des syndicats suivants : SMITOM d'Amboise, SICTOM de Joué-Les-Tours, SITERDOM (Syndicat intercommunal pour le ramassage et la destruction des ordures ménagères du canton de Tours Est), SICTOM de la région de Loches, ainsi que de douze communes indépendantes. Cette zone inclut le territoire du SIPEPIOM, syndicat porteur d'un projet d'envergure (voir *supra*). Les installations de traitement présentes sur ce territoire sont : l'usine de compostage et centre d'enfouissement de La Billette, usine de compostage-incinération d'Amboise, jugée « obsolète », le CET de Chanceau-Pres-Loches, le centre de tri de St-Pierre-des-Corps.
- La zone « nord agglomération » : c'est la moins structurée du point de vue de l'organisation intercommunale. Hormis deux syndicats² cette zone comprend 16 communes

¹ Les objectifs qualitatifs du plan sont les suivants :

- « *réduire les flux de déchets ménagers* » en favorisant la mise en place de la collecte sélective et de plusieurs types d'équipements : déchetteries, plate-formes de broyage et de compostage des déchets verts, centres de tri ;
- « *favoriser la mise en œuvre d'un système diversifié de traitement* » qui repose sur plusieurs procédés, dont le tri, le compostage, l'incinération, la méthanisation, le stockage de déchets ultimes sont cités « à titre indicatif »,
- « *rationaliser le transport* » : à ce titre un travail d'évaluation de l'utilisation de différents modes de transport a été réalisé
- « *ne plus accueillir en décharge d'ici 2002 que les déchets ultimes* » ;
- « *être attentifs au gisement d'emplois que représentent les différents modes d'élimination des déchets* »
- « *développer l'information des usagers* » : à travers des « actions pédagogiques en milieu scolaire »

² Le « Syndicat Intercommunal pour la création et l'exploitation d'une décharge contrôlée à Couesmes » comprenant 33 communes et le « Syndicat intercommunal curage de la Bresme » regroupant cinq communes.

(qui représentent 207 000 habitants et un tonnage estimé à 83 000 tonnes), dont celle de Tours, qui ne sont rattachées à aucun syndicat. Pour ce secteur, les rédacteurs du plan recommandent que *« la filière de traitement, complète et cohérente, doit être définie par une étude complémentaire portée conjointement par les EPCI existant sur la zone (...). La ville de Tours est bien entendu une composante déterminante dans l'étude à lancer »* (PDEDMA Indre-et-Loire, 1996 : 184). Un système tri-méthanisation ou compostage avec récupération de biogaz est avancé, dans ces cas les refus estimés à 20 000 à 30 000 t seraient incinérés, ce qui implique que *« les unités d'incinération à créer ou à étendre sur les deux autres zones du chinonais- sud lochois et la zone agglomération sud seront dotées de capacité suffisantes pour traiter ces refus (...) »*.

Le principal intérêt de ce premier plan départemental est le travail d'inventaire et de caractérisation de la production des déchets en Indre-et-Loire. L'effort de définition de zones de traitement repose sur la situation existante définie par les syndicats intercommunaux et les équipements existants et projetés. La principale incertitude concerne la zone « nord agglomération » pour laquelle aucune solution de traitement n'est projetée. En tout état de cause, le plan est pensé comme un facteur de mise en cohérence des territoires, le choix des filière de traitement devant être opéré dans le cadre « d'études locales », tel que précisé dans la conclusion du document : *« Le PDEPMA (...) devra être complété pour chacune des trois grandes zones par une étude locale conduite en concertation avec l'ensemble des collectivités et EPCI concernés. Ces études complémentaires permettront de préciser les détails des filières d'élimination des DMA pour chaque grande zone, ainsi que les conditions de leur réalisation technique et financière. »* (PDEDMA Indre-et-Loire, 1996 : 189). Le plan, adopté en février 1996, n'est pas parvenu à une rationalisation de la structuration intercommunale, notamment dans l'agglomération.

Pourtant, dès le début des années 1990, le projet de construire un incinérateur est à l'étude. Porté par une structure intercommunale « de deuxième niveau », c'est à dire regroupant plusieurs structures intercommunales », il est un élément structurant dans le processus de planification. En 1989, le SMITOM d'Amboise, le SICTOM de « La Billette » et le SICTOM de la région de Loches se sont réunis dans une structure ayant pour vocation l'étude d'un incinérateur : le Syndicat intercommunal pour l'Etude et la Programmation de l'Incinération des Ordures Ménagères (SIPEPIOM). Un incinérateur est envisagé pour traiter les déchets de cette zone, qui anticipe entre autres la fermeture de l'usine d'Amboise. Prévu d'une capacité de 80 000 à 100 000 t, la localisation de cet équipement était prévue sur le site de La Billette, sur la commune de Joué-les-Tours. Si ce projet est intégré dans le plan départemental et était d'ailleurs considéré comme un « élément moteur »¹ de la planification départementale, il n'a jamais vu le jour. Un élu évoque une réticence du préfet à approuver ce projet d'incinérateur presque abouti en 1997 mais qui n'aurait apporté une solution de traitement pour une partie seulement du territoire, tandis qu'une autre solution resterait à trouver pour le territoire représenté par la zone « nord agglomération », qui comprenait une grande partie de l'agglomération tourangelle. Or, l'intégration de Tours au SIPEPIOM ne s'annonçait pas imminente : la ville avait élu un maire socialiste en 1995, tandis que les élus du syndicats étaient majoritairement de droite. C'est finalement l'engagement de la ville

¹ Responsable administratif, Préfecture d'Indre-et-Loire

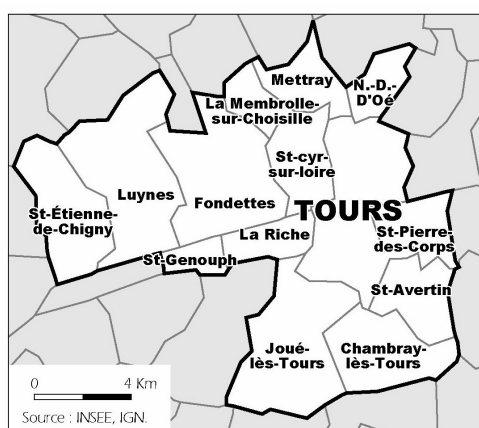
dans un projet de Communauté d'Agglomération, structure proposée par la « loi Chevènement » votée en 1999, qui va venir bouleverser la situation à partir de 2000.

B. 1^{er} janvier 2000 : création de la communauté d'agglomération « *Tours Plus* »

C'est avec la création de la Communauté d'agglomération « *Tours Plus* », le 1^{er} janvier 2000, que naît l'espoir d'une stabilisation de l'organisation intercommunale, bien que celle-ci amène de profonds bouleversements dans un premier temps. *Tours Plus* rassemble dans un premier temps neuf communes¹. Elle est dotée de la compétence traitement des déchets dès sa création puis en 2002 elle prend la compétence collecte, gérée en régie. Or, cette nouvelle configuration issue de la création de la Communauté d'Agglomération est vécue de manière brutale par les syndicats existants de la couronne périurbaine qui avaient mis en place une organisation et réalisé des équipements en fonction de leurs besoins. En effet, le cadre législatif modifié par la loi de 1999 vise à une forte intégration intercommunale et oblige les communes membres d'une Communauté d'Agglomération à quitter leur syndicat d'origine. Certains syndicats comprenant des communes péri-urbaines de taille importante -telles que Joué-Les-Tours, Saint Avertin, La Riche, Chambray pour le SICTOM de Joué-Les-Tours- se sont trouvés très affectés par ces modifications, notamment pour ce qui concerne la gestion des équipements. L'utilisation des équipements s'est alors organisée dans le cadre de conventions définissant les modalités de substitution de la Communauté d'Agglomération aux communes dans les contrats en cours, ce qui ne s'est pas fait sans conflits entre responsables politiques.

Dans le reste du département, les mesures incitatives prévues par la loi « Chevènement » ont encouragé les structures intercommunales, notamment les Communautés de Communes, à se doter des compétences relatives à la gestion des déchets, du moins celle de la collecte, qui leur apportait un surplus en matière de dotation globale de financement. La couverture du territoire départemental en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre a été très fortement encouragée par la préfecture qui a engagé en 1999 un processus de révision du Schéma

départemental de coopération intercommunale, originellement publié en 1995. Le schéma révisé a été publié par arrêté préfectoral le 13 octobre 2000². Il prévoit notamment l'élargissement de la Communauté d'Agglomération à cinq nouvelles communes³, ainsi que la rationalisation des structures entourant l'agglomération avec la création de quatre Communautés de Communes -« *Confluence* », « *Val-de-l'Indre* », « *Est-Tourangeau* » et « *Vouvillon* »- dans le but à terme de créer un « Pays d'Agglomération ».



Carte 2 : la Communauté d'agglomération « *Tours Plus* »

¹ Fondettes, St-Cyr-Sur-Loire, Tours, Notre-Dame-d'Oé, St-Pierre-Des-Corps, St Avertin, Chambray, Joué-Les-Tours et La Riche.

² Celui-ci a été approuvé par 80 % des communes représentant 91.5 % de la population.

³ St-Etienne-de-Chigny, Luynes, St Genouph, La-Membrolle-sur-Choisille et Mettray.

En 2002, l'organisation territoriale de la gestion des déchets est à peu près stabilisée dans le cadre d'un découpage intercommunal cohérent, cher aux autorités administratives. Suite au changement de majorité municipale et à la création de la Communauté d'Agglomération, la politique de la ville de Tours a radicalement changé. Tandis que les tensions politiques s'atténuaient et que l'utilisation des équipements s'opérait dans le cadre d'un système complexe de conventions entre collectivités, la planification de la gestion des déchets a fait l'objet d'une remise à plat avec l'ouverture de la révision du Plan départemental et le regroupement des syndicats représentant les deux tiers du département -c'est à dire l'ensemble du département excepté les secteurs du Chinonais-Sud Lochois et du Bourgueillois- autour d'une structure porteuse d'un projet commun d'incinérateur.

Section II. 2002-2003 : Le plan révisé entérine l'incinération comme solution au « problème déchets »

Le début des années 2000 est un tournant majeur dans la gestion des déchets en Indre-et-Loire. En effet, c'est la révision du plan départemental, associée au projet d'un incinérateur de 180 000 tonnes porté par le syndicat « *Touraine Propre* », qui marquent cette période qui va aboutir à une opposition particulièrement vive et remarquable du point de vue de son organisation et de ses conséquences. Le projet d'un exutoire recevant les déchets d'un vaste territoire représentant les deux tiers du département et la révision du plan départemental ont été menés de manière imbriquée, qu'il s'agit ici de retracer.

1. L'ouverture de la révision du plan départemental

La révision du plan devait être achevée en 1999 conformément au décret 96-108 du 18 novembre 1996. Or, le processus de révision n'a été amorcé qu'en janvier 2001. En introduction du plan sont exposées les raisons de ce retard d'« *au moins quatre ans* ». Il résulte d'une part d'un « *retard dans la conduite des études locales complémentaires au Plan Départemental* » qui devaient être réalisées pour chacune des zones définies dans le premier plan, notamment celles concernant la zone Nord-agglomération¹. Ce retard dans la réalisation des études est directement lié à la création de la Communauté d'Agglomération, qui a « *bouleversé les données antérieures en matière d'organisation du traitement des déchets sur les deux zones du département Nord-Agglomération et Sud-Agglomération.* » (PDEDMA Indre-et-Loire révisé, 2004 : 4). « *Les difficultés de rapprochement* » entre le SMICTOM de La Billette, transformé en syndicat à la carte, et la Communauté d'Agglomération, sont notamment à l'origine du retard². Finalement la Communauté d'Agglomération *Tours Plus* a réalisé une étude « *sur la complémentarité des équipements entre les*

¹ « *Si les études locales des zones relevant du SICTOM du Chinonais et du SIPEPIOM ont été conduites rapidement et validées par les commissions de suivi de janvier et de septembre 1997, les réflexions menées par la zone Nord Agglomération ont connu un grand retard* » (PDEDMA Indre-et-Loire révisé, 2004 : 4).

² « *Un conflit très sérieux a perduré des mois entre le SIPEPIOM qui couvrait pratiquement toute la zone Sud agglomération et qui avait en projet la création d'une unité d'incinération sur le site de La Billette à Joué Les Tours et la communauté d'agglomération, créée au 1er janvier 2000* » (PDEDMA Indre-et-Loire révisé, 2004 : 4).

trois zones » présentée à la commission de suivi du plan le 9 janvier 2001 concluant sur un scénario consistant en la mise aux normes de l'unité de St-Benoît-la-Forêt (capacité 20 000 t), ainsi que la création d'une unité d'incinération de l'agglomération située sur le site de La Billette à Joué-Les-Tours d'une capacité de 120 000 à 140 000 t (hors DIB). Le projet d'un équipement d'incinération, présent depuis le début des années 1990, va être réapproprié et reconfiguré par le syndicat *Touraine Propre*.

Enfin, outre les difficultés relatives à l'organisation intercommunale, les rédacteurs du plan attribuent le retard à « *deux problèmes récurrents* » d'ordre technique: il s'agit d'une part du « *coût resté trop longtemps attractif de l'enfouissement des DM bruts au CET [qui] n'a pas incité à la mise en place rapide des filières complètes de valorisation et d'élimination des DMA* », ainsi que du choix des villes de Tours et Saint-Cyr qui ont « *souhaité un certain temps* » faire du compostage à partir d'ordures grises, méthode réprouvée par l'ADEME ainsi que par une circulaire de 2001 qui n'envisage la production d'un compost de qualité qu'à partir de la fraction fermentescible des déchets.

Le travail de révision du plan s'est opéré dans le cadre de groupes thématiques, dont les travaux étaient présentés lors des séances plénières, auxquelles nous avons assisté en tant qu'observatrice. Trois groupes ont été constitués, traitant des thèmes suivants:

- Les déchets industriels banals « *afin de déterminer notamment la capacité d'incinération à prévoir pour leur élimination* »; deux groupes de travail dirigés par des acteurs représentant le monde économique ont été chargés de l'évaluation et de formuler des propositions en matière de traitement des DIB : un travail de quantification a été confié à l'Observatoire économique de Touraine, tandis que le groupe traitant du « volet propositions » était dirigé par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Touraine.
- Le travail concernant les déchets du bâtiment et des travaux publics a été réalisé par la DDE.
- La péréquation en matière de transports : une étude a été réalisée sur la zone Chinonais-Sud-Lochois.

Une réflexion sur « la rationalisation des établissements publics de coopération intercommunale en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers » a été menée par un groupe de travail composé d'élus¹ rattaché à la Commission départementale de coopération intercommunale.

¹ Ce groupe de travail était présidé par J-L. Galliot, Vice Président de *Tours Plus* chargé de l'élimination des déchets et président du SIPEPIOM puis de *Touraine Propre*.

Tableau 6 : Les rapports composant le PDEDMA d'Indre-et-Loire révisé

INSTITUTION	TITRE DU RAPPORT
Préfecture	<ul style="list-style-type: none"> - Introduction (contexte de la révision, méthode) - Structures intercommunales de collecte et/ou traitement des déchets ménagers - Evolution du zonage - Les relations avec départements limitrophes - (avec Conseil Général) La mise en œuvre du plan et le suivi
DDASS	<ul style="list-style-type: none"> - les objectifs du plan départemental - le gisement des déchets ménagers - les déchets de l'assainissement - les déchets végétaux - les déchets de soin - les déchets ménagers spéciaux - la résorption des décharges brutes - les déchetteries - les sites de transfert - les centres de tri - les CET de classe 2 - les filières de traitement par zones
Observatoire économique	<ul style="list-style-type: none"> - les déchets industriels banals
DDE	<ul style="list-style-type: none"> - les déchets inertes et les déchets du bâtiment - la problématique des transports
DDAF	<ul style="list-style-type: none"> - les déchets agricoles et agro-alimentaires épandables
DRIRE	<ul style="list-style-type: none"> - les unités de valorisation énergétiques- les REFIOM – les mâchefers - les huiles usagées

Quant à la planification des équipements de traitement des déchets ménagers, elle résulte essentiellement du syndicat *Touraine Propre*, dont le projet de création d'un incinérateur est un élément déterminant dans le processus de révision du Plan. Si le projet d'incinérateur est élaboré par ce syndicat, il fait toutefois l'objet d'une négociation au sein de la Commission du plan, notamment pour ce qui concerne son dimensionnement. C'est au sein de cette commission que les acteurs économiques vont tenter de négocier l'accueil des résidus de leurs activités par l'équipement projeté. Les acteurs industriels, représentés par la Chambre de Commerce et d'Industrie, parviennent à y intégrer les déchets industriels banals, dont le volume à éliminer est estimé à 80 000 puis à 50 000 tonnes. Quant à la Chambre d'Agriculture, elle insiste pour que soit prise en compte la possibilité d'incinérer des boues d'épuration en cas de crise sanitaire qui rendrait impossible leur épandage sur des terres agricoles. Si le calcul du dimensionnement de l'incinérateur n'intègre pas explicitement les boues d'épuration, les orientations formulées dans le plan vont dans le sens des revendications du monde agricole. En effet, tout en affirmant la priorité donnée au recyclage des boues en agriculture, sous forme liquide ou de compost, qu'il s'agit de développer, la commission a laissé ouverte la possibilité de les incinérer¹. Aussi, la Commission de révision du plan œuvre comme espace de négociation entre des divers intérêts représentés, chacun des secteurs d'activités et des collectivités cherchant à s'assurer d'un exutoire pour « ses » déchets.

Durant le processus de révision du PDEDMA, les deux associations de protection de l'environnement membres de la Commission ont exprimé leur opposition à l'incinération. Leur

¹ La commission « soutient en priorité la filière de recyclage agricole des boues mais a souhaité qu'en cas de modifications profondes des pratiques agricoles et de leurs débouchés, l'incinération ne soit pas totalement écartée. » (PDEDMA Indre et Loire révisé, 2004 : 136).

position était fondée sur l'inadéquation de ce procédé et du dimensionnement de l'équipement avec une démarche de recyclage, de réduction à la source et de limitation des transports. Une appréhension globale des sous-déchets générés par l'incinération, notamment du CO₂ rejeté, les conduisait à s'inscrire en opposition avec le projet en cours. Pour autant, ce désaccord, tout en s'affirmant de plus en plus fermement au fil de l'avancement des réunions, n'a jamais pris la forme extrême d'une menace de sortie de la commission, ni même de vote contre le plan *in fine*, puisqu'elles choisiront de s'abstenir. La SEPANT¹ a opté pour un positionnement point par point, tentant de «faire sortir» de l'incinération les déchets catégorie par catégorie, par exemple les DIB, ainsi que pour un traitement reposant sur un découpage territorial plus fin, « multisite » et « multifilière ».

Le choix de cette position de collaboration doit pour beaucoup à l'implication ancienne de la SEPANT dans la planification de la gestion des déchets, depuis la première version du plan, et plus généralement à une intégration et une reconnaissance par les sphères administratives et politiques locales. Pour autant la configuration des réseaux d'acteurs impliqués dans la planification de la gestion des déchets a notoirement changé. Lors de l'élaboration du premier Plan adopté en 1996, les associations, notamment la SEPANT, estimaient agir comme partenaires de la préfecture, afin d'entraîner les collectivités locales hésitantes -notamment la ville de Tours-, tandis que lors de la révision elles se trouvent en situation d'opposition à une coalition pro-incinération formée par les services préfectoraux et les collectivités locales.

¹ Société d'étude, de protection et d'aménagement de la nature en Touraine. Association départementale affiliée à FNE.

Tableau 7 : Les positions défendues et objectifs poursuivis par les acteurs membres de la commission de révision du PDEDMA d'Indre-et-Loire

MEMBRES DE LA COMMISSION		POSITIONS DEFENDUES
LES ACTEURS « MENEURS » DU PROCESSUS DE REVISION		
Représentants de l'Etat	Préfecture	- Adéquation du plan avec la réglementation en vigueur et les objectifs de la politique déchets (50 % de valorisation, respect du principe de proximité,...). - Soutien à un projet structurant permettant de traiter les déchets de l'ensemble du département.
	Services déconcentrés (DRIRE, DDAF, DDASS, DDE)	- Parvenir à une bonne connaissance des « gisements » de déchets (nature et quantités) et à la mise en place de filières spécifiques de traitement
Acteurs économiques (chambres consulaires)		- Assurer un débouché pour les déchets produits par les activités (DIB, boues d'épuration,...) dans un cadre le moins contraignant en termes de coûts et d'organisation.
Elus	Syndicats compétents en collecte/traitement	- Faire reconnaître les efforts effectués et les contraintes qui s'imposent à eux.
	Maire commune d'accueil du CET*	- Faire valoir les nuisances subies par la population - Affirmer le refus de l'implantation d'un nouvel équipement
	<i>Touraine Propre</i>	- Assurer un consensus autour du projet d'incinérateur - Le doter d'une légitimité départementale
Associations de protection de l'environnement	SEPANT	- Traiter les déchets dans le cadre d'une valorisation matière maximum - Refus - d'un seul équipement pour le territoire de <i>Touraine Propre</i> - du procédé d'incinération
	ASPIE	- Recueil d' informations sur la gestion des déchets - Vigilance quant aux risques sanitaires et environnementaux
LES ACTEURS « EN RETRAIT »		
Conseil Général**		- Implication dans le dossier des transports
ADEME		- Position d' expertise et de retrait : intervient en cas de sollicitation par les autres membres
Professionnels de la gestion des déchets		- Position d' observation de la situation départementale
LES ABSENTS***		
PNR Loire Anjou Bretagne (prise en compte du transport par rail)		
La DIREN		
L'Agence de l'eau Loire Bretagne		
Eco-Emballage		

* Le maire de Sonzay (où est situé le CET recevant les déchets de l'agglomération) siège à la commission au titre de « représentant des maires disposant d'un service en régie ».

** Le conseil général est, outre les élus, représenté par des membres du service environnement. L'implication du Conseil Général sera plus importante en 2004 qu'au début du processus de révision, notamment avec la proposition d'amendements.

*** Organismes figurant dans la composition de la Commission mais jamais ou très rarement représentés aux réunions.

2. Le projet du syndicat « *Touraine Propre* » : de l'incinération à « la valorisation énergétique »

L'adhésion de la Communauté d'Agglomération *Tours Plus* au SIPEPIOM a été un élément déterminant dans la refonte de la configuration spatiale du traitement des déchets. Le rapprochement de ces deux structures est vivement encouragé par le préfet qui, quoique préférant un accord consensuel, se réserve la possibilité d'imposer ce rapprochement dans le cadre du plan¹. En novembre 2002 le syndicat devient « *Touraine Propre* », et élargit ses compétences non seulement à l'étude mais à la réalisation d'un équipement de « valorisation énergétique ». Il fédère alors une partie des syndicats de traitement des deux anciennes zones « Sud-Agglomération » et « Nord-Agglomération »², et vise l'adhésion de l'ensemble des syndicats de ce territoire, c'est à dire l'ensemble du département excepté les zones « Chinonais-Sud-Lochois » et Bourgueil (voir carte en annexe). D'un point de vue politique, l'enjeu pour les élus socialistes porteurs de ce projet est de réussir une structuration territoriale et de marquer la rupture avec la logique royériste.

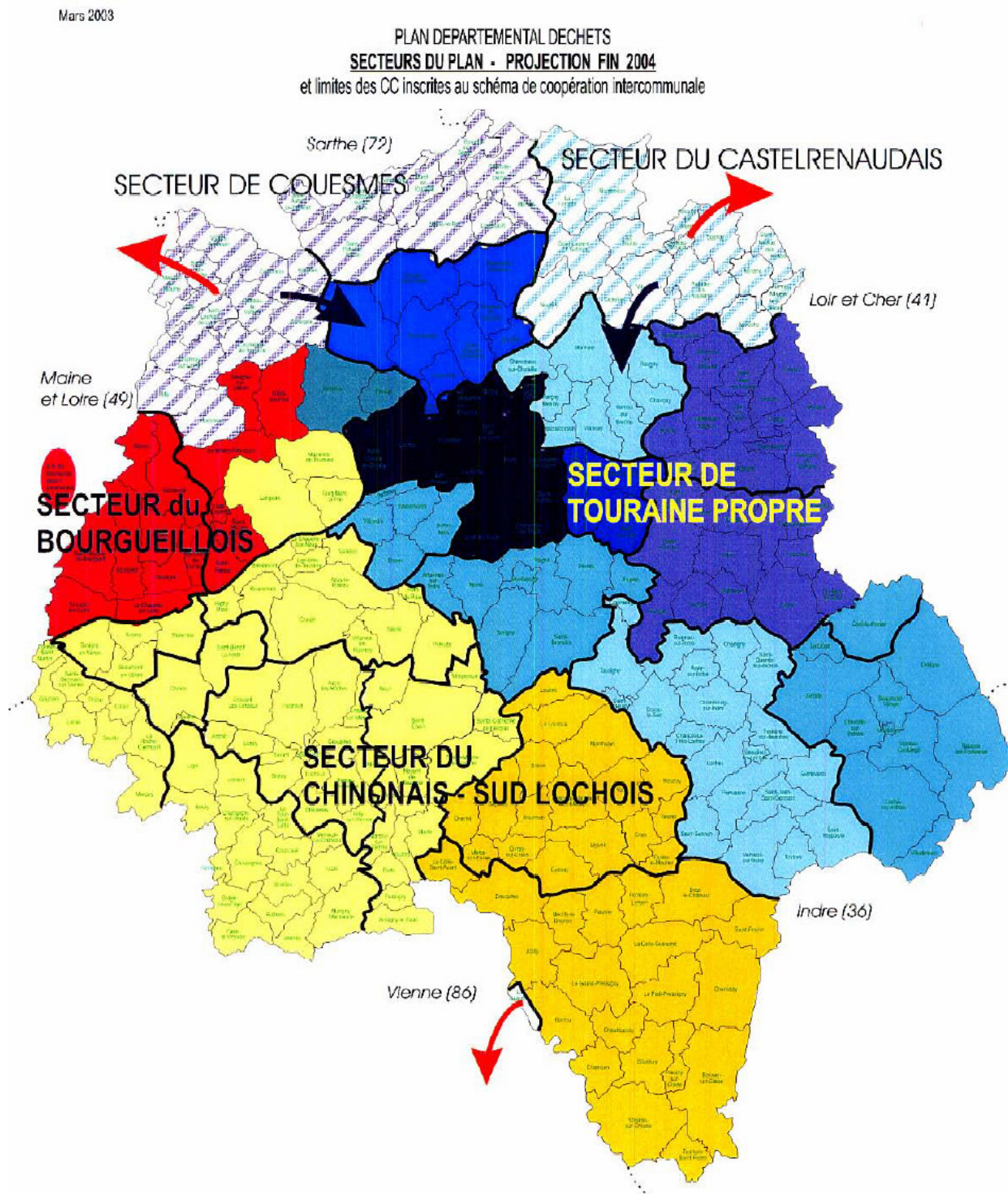
L'incinérateur projeté traiterait l'ensemble des déchets de cet espace représentant environ 430 000 habitants, soit 77 % de la population du département et 80 % des déchets collectés. Le rassemblement au sein de ce grand syndicat va de pair avec la recherche d'un exutoire unique, comme l'affirme son président : « (...) *sur une agglo comme celle-ci, avec 430 000 habitants, on ne pourra pas s'épargner la réalisation d'une usine importante telle qu'il en existe dans 94% des agglomérations françaises (...)* »³. Dans la continuité des travaux du SIPEPIOM, l'équipement projeté est un incinérateur d'une capacité initialement prévue de 200 000 tonnes par an, puis réévaluée à 180 000 tonnes : 130 000 à 140 000 tonnes de déchets ménagers et 50 000 tonnes de déchets industriels banals (DIB).

¹ « *Mr le préfet insiste sur ce point, il s'agit d'une ardente obligation pour les deux partenaires de trouver un accord : le SIPEPIOM n'a pas la « matière » pour réaliser lui-même une unité d'incinération et la Communauté d'Agglomération n'est pas en mesure de finaliser, avec la sécurité juridique voulue, une filière d'élimination dans les délais.* » (Réunion de la Commission de révision du PDEDMA, 6 janvier 2001).

² *Touraine Propre* est composé des structures intercommunales suivantes : SICTOM de La Billette, SMITOM d'Amboise, SICTOM du Lochois, Communauté d'agglomération Tours Plus, Communauté de Communes Gâtine et Choisille, Communauté de Communes de Loches Développement, SICOM Bresmes, Communauté de Communes du Vouvillon, Communauté de Communes de l'Est Tourangeau

³ J-L. Galliot, La Nouvelle République, 6 novembre 2003.

Carte 3 : Les secteurs du traitement des déchets (PDEDMA d'Indre-et-Loire révisé)



Source : PDEDMA Indre-et-Loire (2004 : 216)

A. L'entreprise de justification d'un procédé de traitement

Si le premier Plan, de même que les études réalisées par le SIPEPIOM, parlent explicitement d'incinération, le projet porté par *Touraine Propre* et présenté dans le Plan est une « *unité de valorisation énergétique* ». Au delà du polissage lexical dont fait l'objet la gestion des déchets (voir chapitre 2), il s'agit par l'utilisation de ce terme de laisser ouverte la possibilité de recourir à d'autres techniques, voire de donner l'illusion qu'aucune décision définitive n'est prise quant au procédé de traitement, et ainsi de battre en brèche de probables contestations. Ainsi, deux procédés de « valorisation énergétique » sont finalement exposés dans le PDEDMA : l'incinération classique et la thermolyse ; pour chacune d'elles sont déclinées les avantages et les contraintes liés à leur utilisation.

On assiste donc à un semblant d'ouverture d'une décision qui semblait pourtant prise quant au procédé de traitement. En mars 2003, le président de *Touraine Propre* affirme lors d'une réunion de la commission du Plan : « *le débat sur le choix de la valorisation énergétique n'a pas été abordé sur le fond, même si on parle d'incinération. L'unité de valorisation énergétique n'est qu'un élément d'une filière globale.* ». Or, s'il existe bien un consensus autour des principes « multisites » et « multifilière », des divergences interviennent quant à leur interprétation et leur mise en application. Pour les porteurs du projet et l'administration, l'incinérateur s'inscrit dans cette double logique de diversification des procédés et de multiplication des sites, tandis que pour les acteurs associatifs le recours à un tel équipement est contradictoire avec ces principes. Aussi, l'adoption du plan par la Commission de révision en juin 2003 est marquée par un premier signe de remise en cause d'un équipement unique : suite à la demande de la SEPANT, *Touraine Propre* prend l'engagement d'ajouter au cahier des charges « *l'étude d'une approche sur plusieurs sites* ».

Outre la « fiabilité » de l'incinération, plusieurs éléments fondent le choix des élus pour ce procédé. Ces arguments sont récurrents dans les discours des porteurs du projet et font l'objet d'une inscription dans le Plan départemental.

Tout d'abord la menace de pénurie des capacités de traitement du département, considérant les échéances de fermeture des quatre sites d'enfouissement du département, justifie la nécessité de disposer de nouvelles capacités de traitement. La « politique d'urgence » associée à la menace de pénurie en Indre-et-Loire est semblable au système de justification de l'action observé au niveau national (voir partie I).

Pour autant, la technique de l'enfouissement est évincée *a priori* comme mode de traitement envisageable. L'inévitable refus des populations et des élus ne permettrait pas de trouver de sites d'accueil pour un tel équipement. Enfin, l'absence de danger d'ordre sanitaire est un élément fort de l'argumentation visant à soutenir ce projet. L'assurance que le respect des normes en vigueur et l'application des mesures de surveillance garantissent l'absence de risque de nature sanitaire ou environnementale est un élément-clé justifiant le recours à l'incinération. Les raisons motivant le projet sont évoquées dans le Plan :

« (...) *ce projet tient compte du fait :*

- des contraintes réglementaires et des orientations du plan départemental des déchets ménagers et assimilés¹ ;
- de la saturation des installations de traitement existantes ;
- de l'impossibilité d'exploiter de nouveaux centres d'enfouissement technique en capacité de traiter de telles quantités sur une période de 20 à 30 ans². »

Tableau 8 : Durée de vie des installations existantes et évaluation des capacités d'élimination en Indre-et-Loire

Commune d'implantation	Exploitant	Tonnage annuel autorisé	Date de fin d'exploitation prévisible	Arrêté préfectoral d'autorisation
SONZAY	SITA Centre Ouest	135 000	2009	09/07/1999
JOUE-LES-TOURS	COVED	25 000	2011	09/03/2000
CHANCEAUX-PRES-LOCHES	COVED	50 000	2013	17/05/1999
LA CELLE-GUENAND	SMICTOM du Sud-Lochois	8 000	2010	26/10/1999

Source : (PDEDMA d'Indre-et-Loire révisé, 2004 : 102)

Derrière les préférences pour tel ou tel procédé de traitement apparaissent les motivations, intérêts et représentations, en d'autres termes le référentiel de l'action de chacun des acteurs. Les contraintes relatives à la thermolyse sont liées à l'absence de preuve de la fiabilité de la technique, peu éprouvée, ainsi qu'à l'incertitude quant à la valorisation des sous-produits. L'incinération en revanche comporte des contraintes conséquentes mais présentées comme maîtrisables. Or, le caractère novateur de la thermolyse est un facteur rédhibitoire pour les élus qui se refusent à engager l'avenir et l'argent de la collectivité dans un procédé dont ils ne sont pas assurés de la fiabilité technique et financière. La méthanisation, technique défendue par les associations, se heurte aux mêmes réticences : ce procédé est caractérisé par trop d'incertitudes pour les élus. Pour autant le choix d'inscrire ou non les différentes modalités de traitement dans le plan est problématique, car la décision relève du syndicat porteur du projet. Aussi, la préfecture refusera à la demande des associations d'inscrire la méthanisation dans le Plan, au motif que « *cela relève de la démarche de Touraine Propre* ».

Les avantages et les contraintes des procédés de valorisation énergétique (PDEDMA d'Indre-et-Loire, 2004 : 199)

« 1°. L'incinération classique

Avantages :

- traitement adapté à toutes sortes de déchets, contrairement aux autres modes de valorisation (tri, compostage...),
- importante diminution de la masse (environ 70 %) et du volume (environ 90 %) des déchets,
- valorisation de la chaleur produite par la production de chaleur et/ou d'électricité, la production de vapeur à usage industriel ou l'alimentation d'un réseau de chaleur. L'énergie produite est de l'ordre de 2000 kWh/t d'ordures ménagères.

Contraintes :

¹ La version d'octobre 2004 précise que « *ce projet n'est qu'un maillon d'une filière complète et diversifiée de traitement* ».

² Cette affirmation sera nuancée dans la seconde version : « (...) *de la difficulté de trouver de nouvelles capacités d'enfouissement (...)* ».

- traitement indispensable des fumées pour répondre aux nécessaires contraintes environnementales,
- traitement indispensable des sous-produits (REFIOM et MIOM).

2°. La thermolyse

Les procédés de thermolyse ont atteint un niveau de développement avancé mais le démarrage des premières unités apportera à terme des enseignements permettant d'améliorer le fonctionnement de cette filière et d'en évaluer ses avantages.

Les sous-produits sont constitués de :

- gaz pauvres qui doivent être brûlés mais dont l'énergie peut être cependant valorisée,
- résidus solides (coke de pyrolyse) composés de métaux, d'inertes et de matières carbonées qu'il est possible de séparer voire de valoriser.
- de poussières et de résidus des gaz.

Avantages :

- recyclage maximal des sous-produits formulés,
- faible production de déchets ultimes,
- quantités moindres de polluants dans les fumées,
- le volume des fumées est nettement inférieur à celui qui est dégagé par un incinérateur classique.

Inconvénients :

- technique qui reste à confirmer, en particulier pour les unités les plus importantes,
- valorisation incertaine des sous-produits. »

On est donc dans une situation où la formulation d'une solution est décidée dans le cadre d'un accord entre les acteurs politiques, administratifs et économiques, sur la base d'une préférence pour une technique considérée comme présentant le plus d'avantages. A travers la recherche d'une technique comme solution il s'agit de clore le débat, en parvenant rapidement à une décision. Selon P. Fritsch et B. Ravon, cette situation est caractéristique d'une configuration du problème selon des considérations techniques qui relèvent de la solution. « (...) *l'expertise peut s'analyser comme un pouvoir discrétionnaire important entre le pouvoir politique et la société civile. Qu'il s'agisse d'équipements (routes, ponts, logement, etc.) ou de nuisances (les bruits de voisinage par exemple), les experts, particulièrement les ingénieurs, auraient tendance à dissoudre les enjeux sociaux et politiques en problèmes techniques. Autrement dit, on aurait tendance à énoncer les problèmes selon une forme qui implique déjà une solution technique et qui clôt le débat avant même qu'il ne soit ouvert, ce qui revient à laisser dans l'indiscutable la vision du monde imposant l'énoncé du problème en tant qu'il est à résoudre, sans remettre en cause cette énonciation, donc à enfermer autrui dans une forme de problématisation.* » (Fritsch & Ravon, 1993 : 340).

B. Pilotage de la planification et portage du projet : une légitimation croisée

La « rhétorique justificatrice » du projet (Jobert B., 1992) repose donc sur un ensemble d'arguments tels que la fiabilité technologique, l'urgence de la décision, la réponse à un besoin départemental et l'appui par un consensus des acteurs locaux via la Commission de révision du Plan regroupant « toutes les composantes importantes du débat en Indre-et-Loire »¹. Sa légitimité repose sur la co-construction d'un intérêt général local (Lascoumes & Le Bourhis, 1998), qui doit alors « être rapporté au territoire qu'il sert » (Duran, 1999 : 52).

A cette légitimité substantielle territorialisée s'ajoute une légitimité procédurale liée au processus décisionnel, précisément à l'articulation entre le pilotage de la révision du Plan et le portage politique du projet d'incinérateur.

¹ Entretien avec un responsable de *Touraine Propre* en février 2003.

Durant les processus conjoints de révision du plan et de montage du projet de *Touraine Propre*, s'est affirmée la volonté de lier étroitement l'adoption du plan révisé et le projet d'incinérateur. Il s'agissait d'inscrire le projet dans le cadre d'une prise en compte des besoins départementaux identifiés et inventoriés dans le PDEDMA. Ce choix résultait d'une volonté conjointe des élus porteurs du projet, qui voyaient dans le soutien administratif un facteur de légitimation et d'acceptation du projet, et des services préfectoraux qui soutenaient ce projet offrant une solution pour le traitement des déchets du département. Le choix d'un équipement unique et de grande envergure offrait d'autre part l'avantage de simplifier le processus d'autorisation préfectorale au titre des Installations classées.

Le lien étroit entre *Touraine Propre* et la Commission du plan fait l'objet d'une stratégie de communication, confiée à un bureau d'études qui recommande le maintien de ce lien. « *Pour ce projet d'unité de valorisation énergétique, qui demande une communication soignée, les responsables de Touraine Propre ont proposé à la commission du plan de l'associer aux principales étapes du projet et, en amont, aux réflexions sur le procédé de valorisation énergétique et sur le choix du site.* » (PDEDMA d'Indre-et-Loire, 2004 : 202).

De manière symbolique, c'est dans le cadre d'une conférence de presse organisée à l'issue de la réunion de la Commission au cours de laquelle le plan a été adopté que le préfet a annoncé les sites retenus pour la localisation.

Ce lien intrinsèque entre le projet d'incinérateur et le PDEDMA se maintiendra effectivement puisque les dispositifs de consultations relatifs au Plan seront utilisés comme tribune d'expression contre le projet d'incinérateur.

C. L'intégration de la question sanitaire comme prévention de la contestation

Si les porteurs du projet n'avaient pas estimé l'ampleur de l'opposition qui s'élèverait contre l'incinérateur, ils prévoyaient néanmoins que le projet donne lieu à une certaine contestation, attendue sur le champ sanitaire. Par anticipation aux craintes relatives aux risques sanitaires le suivi des pollutions et des impacts a constitué un élément central dans la construction du projet. « *Le volet « santé » et la prise en compte de l'impact résultant des rejets atmosphériques issus de cette unité constitueront les points forts de [l'] étude d'impact. (...) Quelque soit le site d'implantation de l'unité de valorisation énergétique finalement retenu, un point « zéro » en matière de pollution sera établi dans l'environnement de l'unité afin de permettre le suivi de tous les paramètres possibles.* » (PDEDMA d'Indre-et-Loire, 2004 : 200). Ce souci d'une prise en compte des impacts s'accompagne d'une entreprise de minimisation des impacts et d'argumentation sur la difficulté de les attribuer à l'équipement projeté. La prise en compte de la pollution atmosphérique générée par le transport des déchets « *peut a priori être considérée comme négligeable compte tenu de la pollution déjà produite par le trafic existant* »¹. Quant aux nuisances sonores elles sont l'objet d'un même raisonnement, considérant que « *l'ambiance sonore des trois sites est déjà dégradée* ».

¹ La présence de l'A 851 puis l'ouverture prochaine de l'A 85 à Ballan-Miré, l'ouverture de l'A 28 à Neuillé-Pont-Pierre, ainsi que la circulation routière et autoroutière à Saint-Pierre-des-Corps génèrent des trafics d'une importance telle que le transport des déchets s'avèrerait dérisoire (PDEDMA d'Indre-et-Loire, 2004 : 242).

Dans le souci d'intégration de la question sanitaire, il est prévu d'ouvrir les arènes de décision - notamment la Commission de suivi du Plan- à des organisations porteuses de préoccupations relatives à la qualité de l'air et à la santé humaine : *Lig'air* -association de surveillance de la qualité de l'air de la Région Centre- et *Respir'37* -regroupant des professionnels de la santé autour de la prévention des maladies respiratoires- sont pressenties par le président du syndicat *Touraine Propre* comme pouvant rejoindre la Commission de suivi du plan. Le Directeur de *Lig'Air*¹, ainsi qu'un pneumologue membre de *Respir'37*, sont invités « à titre d'experts » à la réunion de la Commission du Plan du 17 avril 2003. Sous couvert de neutralité scientifique, il s'agit de s'entourer d'experts acquis à la cause² et prêts à désamorcer les critiques sur le plan des risques sanitaires et environnementaux.

Il est d'autre part prévu de mettre en place autour de l'équipement projeté tous les dispositifs à caractère participatif à disposition. Ainsi la création d'une CLIS dans la commune où l'équipement sera implanté est annoncée. Celle-ci sera destinataire des résultats du programme de surveillance de l'installation. D'autre part, comme la loi l'oblige, il est prévu de créer une Commission consultative des services publics locaux, celle-ci devant être consultée notamment sur la décision de délégation de service public.

Soucieux de s'entourer « d'experts » de la communication, les responsables du syndicat ont mandaté un cabinet d'études chargé de réaliser une étude d'opinion auprès des acteurs locaux, de recenser les élus favorables à l'implantation de l'usine sur leur commune, et d'établir une stratégie de communication pour l'annonce du projet. Il est ainsi fait appel à des professionnels de la communication pour penser la mise en relation du projet avec le « public ». Bien que conscients qu'ils auront à faire face à une opposition, les porteurs du projet placent leur espoir dans une politique efficiente de communication et d'information. Expliciter les contraintes d'action des décideurs -l'urgence de la décision, l'absence d'autres solutions- et rassurer la population sur les risques sont les deux vecteurs de l'argumentation.

L'argumentation des porteurs du projet

« (...) Nous on va argumenter principalement sur le pourquoi du projet, pourquoi son urgence, puis on va apporter des réponses aux populations. Notre souhait c'est aussi à terme de faire des expos, d'organiser des visites d'usines, pour que les gens comprennent ce que c'est (...) S'ils [les opposants] me disent il ne faut pas d'incinération, s'ils me démontrent que c'est polluant, je vais avancer d'autres arguments qui vont montrer que ça ne l'est pas, il faut qu'ils m'expliquent comment on traite 200 000 t. de déchets en 2008 dans ce département. Ça ne sera pas par le compostage, ça ne sera pas par la réduction à la source, on va aller vers ça mais en même temps il faudrait que le législateur s'en mêle, que les habitudes des consommateurs évoluent, alors peut être à l'échéance de 30 ans je veux bien... C'est des habitudes alimentaires, consommatrices qu'il faudrait faire changer, je suis tout à fait favorable à ça mais il ne faut pas se bercer d'illusions, ça ne va pas dans les cinq ans changer fondamentalement. Et on n'a pas de solution, sauf à trouver un site pour l'implantation d'un CET de 100 ha, ça aussi c'est des illusions, en Indre-et-Loire. »
Responsable *Touraine Propre*.

¹ Celui-ci affirmera qu'un incinérateur équivaut en termes de pollution à cinq kilomètres d'autoroute.

² A aucun moment, les deux organismes, absents du débat et de la controverse, ne se manifesteront publiquement au sujet de l'incinérateur.

L'intégration des enjeux relatifs aux risques sanitaires repose sur la combinaison de plusieurs éléments :

- la réalisation d'études d'évaluation des impacts avant et après la mise en fonctionnement de l'usine ;
- l'ouverture des arènes à des acteurs représentant la question sanitaire ;
- la mise en place de l'arsenal institutionnel informatif et participatif ;
- une politique de communication.

Il nous reste, avant d'aborder l'analyse de la contestation, à évoquer un point central du projet d'incinérateur, déclencheur du mouvement d'opposition : sa localisation.

3. La localisation du projet : entre caractérisation de l'espace et négociations locales

Un élément majeur de l'implantation de l'usine de valorisation énergétique se décide courant 2002-début 2003 : il s'agit de sa localisation. Ce travail est réalisé par *Touraine Propre* (le syndicat le délègue à différents organismes¹), et aboutira en mai 2003 à la désignation de trois sites potentiels inscrits dans le PDEDMA. Le processus de choix des sites repose sur une approche « objective » qui consiste à caractériser l'espace au vu de divers critères relatifs à la qualité environnementale ou la desserte en infrastructures de transports, combinée à un travail de négociation avec des élus locaux destiné à recueillir la « candidature » de plusieurs communes.

Le premier travail d'identification, confié à un groupe d'étudiants du CESA² de l'Université de Tours, est achevé en avril 2002 et présenté à la Commission de révision du PDEDMA le 4 novembre 2002. Sur l'ensemble du périmètre du syndicat plusieurs espaces ont été sélectionnés à partir de critères « de potentialité » -gisements de déchets, installations existantes, réseau routier, acquéreurs potentiels d'énergie, barycentre du territoire considéré- associés à des critères « de sensibilité » -reliefs et mouvements de terrain, hydrographie, aires naturelles sensibles, espaces agricoles et sylvicoles sensibles, patrimoine bâti et paysager, zones urbanisées et/ou soumises à servitudes. Ce travail cartographique a donné lieu à la désignation de sept zones, très majoritairement situées en périphérie de la ville de Tours.

Une seconde étude est confiée à un bureau d'études privé. L'analyse de critères de sensibilité environnementale, de constructibilité ou de disponibilité foncière, dont les avantages et les inconvénients sont présentés dans un tableau synthétique, permettent de mettre en avant dix sites « à potentiel avéré » d'une surface de quatre hectares chacun.

¹ Il est à noter que le porteur de projet a fait largement appel à une expertise professionnelle : plusieurs bureaux d'étude ont été mandatés (ou envisagés) pour réaliser des études et le conseiller sur différents points :

- une expertise juridique afin de définir les modalités de délégation de service public à retenir pour la réalisation et la gestion de l'usine
- un bureau d'étude spécialisé en communication
- une assistance technique pour réaliser le cahier des charges nécessaire au lancement de l'appel d'offre.

² Centre d'études supérieures en aménagement.

Parallèlement à ce travail de caractérisation physique des espaces, des prises de contact avec des élus locaux ont été menées dans le but de cerner l'acceptabilité politique locale et de recenser des « communes candidates ». Ce travail « de concertation » a été confié fin 2002 par *Touraine Propre* à un cabinet spécialiste en communication. La position des maires est un élément majeur dans le choix de la localisation, étant donnée la volonté du porteur de projet de ne pas imposer l'usine à un maire qui y serait hostile.

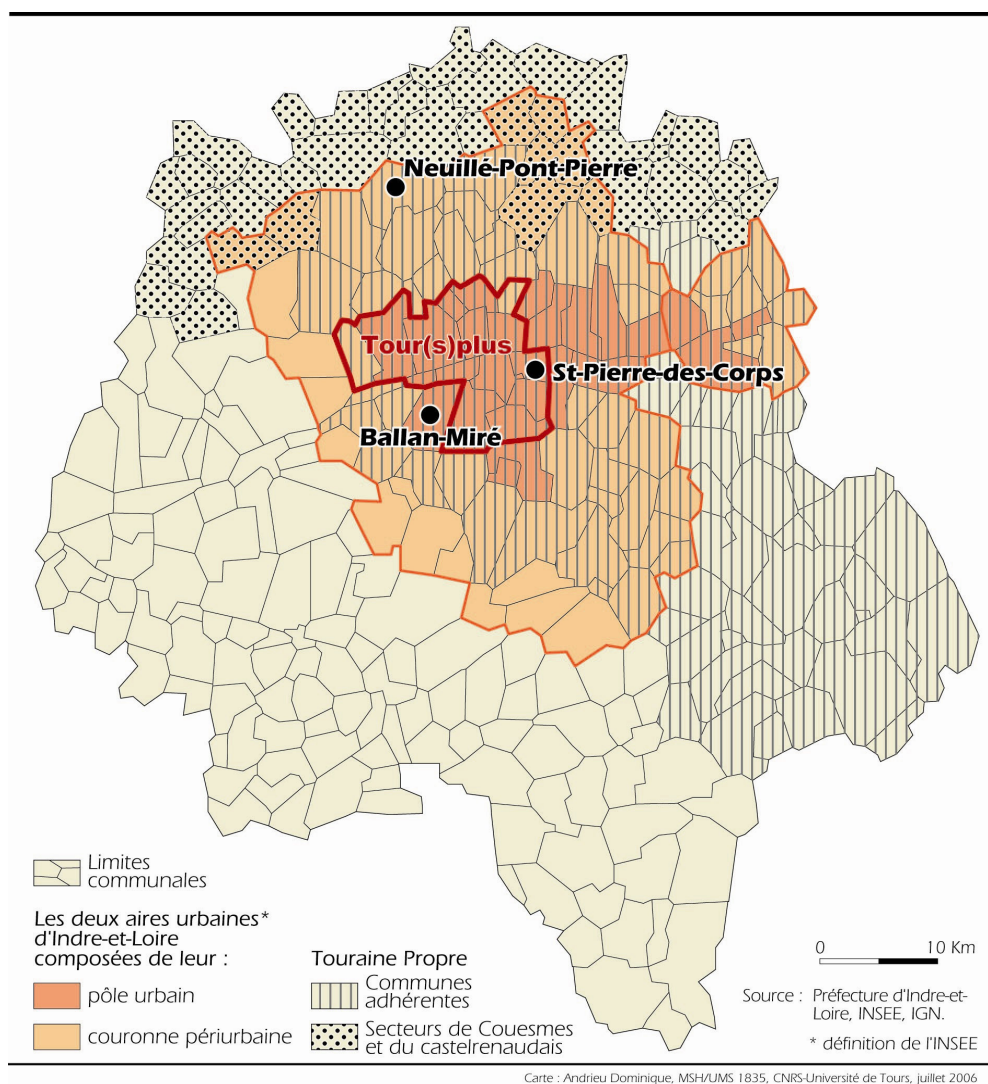
C'est à l'issue de ce processus de recherche que sont retenus trois sites potentiels, inscrits dans le PDEDMA. La situation spatiale a prédominé dans la désignation de ces trois sites finaux. Avant même l'annonce des sites retenus, le président du syndicat indiquait que les trois sites seraient situés sur trois types d'espaces : urbain, périurbain et rural. Les trois sites annoncés par *Touraine Propre* à la Commission du Plan le 29 avril 2003, sont les suivants :

- Saint-Pierre-des-Corps commune urbaine de 15 773 habitants en 1999, appartenant à la communauté d'agglomération *Tours Plus*. L'espace concerné comporte la particularité de faire l'objet de zonages au titre de la prévention des inondations. Mais ce zonage n'a pas conduit à écarter ce site, les servitudes représentant une contrainte jugée limitée.
- Ballan-Miré (7059 habitants), commune appartenant à la Communauté de Communes de *La Confluence*, située en zone périurbaine, dans « l'aire urbaine » selon les critères de l'INSEE.
- Neuillé-Pont-Pierre, commune rurale de 1763 habitants, située à une vingtaine de kilomètres au Nord-ouest de Tours.

Si ces trois sites sont officiellement désignés comme susceptibles d'accueillir le futur incinérateur, des préférences s'étaient déjà affirmées pour une localisation sur le territoire de l'agglomération¹. Des élus, notamment le maire de Tours, arguant de leur volonté d'assumer la présence de l'équipement, de l'absence de risques, et de la proximité du gisement, font état de cette préférence. En cas de localisation de l'unité sur le territoire de l'agglomération, le montant de la taxe professionnelle, évalué à un million d'euros, serait perçu par la Communauté d'Agglomération dans le cadre de la taxe professionnelle unique.

¹ Ainsi le président de *Touraine Propre*, également élu au sein de *Tours Plus*, annonçait en Commission du Plan le 10 octobre 2002 le souhait de la Communauté d'Agglomération que l'unité soit implantée sur son territoire.

Carte 4 : Les sites désignés pour l'implantation de l'incinérateur



Mais c'est surtout la prise en compte des coûts de transport qui plaide pour une localisation au plus près de l'agglomération. Ainsi l'étude réalisée par la DDE, intégrée au Plan, bien que relativisant son importance quant au processus de décision¹, met en évidence le surcoût qu'engendrerait une localisation excentrée de l'équipement. Une étude réalisée pour *Touraine Propre* par un bureau d'études estime les coûts de transports

- de 4 à 4.5 euros (coût moyen hors taxes par tonne de déchets) pour un site situé à Saint-Pierre-des-Corps ;
- entre 6.5 et 7 euros pour Ballan-Miré ;
- 9 à 9.5 euros pour Neuillé-Pont-Pierre.

¹ La partie « Incidence du choix du site de l'usine de valorisation énergétique sur les moyens et les conditions de transports » est introduite par un avertissement au lecteur ainsi formulé : « le choix du site est de la compétence de Touraine propre. Il devra s'effectuer en considérant tous les critères environnementaux, économiques et sociaux et dans le respect des règles d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique en vigueur. La comparaison des trois sites potentiels (Saint-Pierre-des-Corps, Neuillé-Pont-Pierre et Ballan-Miré) sous l'angle unique du transport des déchets ne peut donc valoir, à elle seule, étude préalable au choix du site » (PDEDMA d'Indre-et-Loire, 2004 : 237).

Toutefois, les sites de Saint-Pierre-des-Corps et de Neuillé-Pont-Pierre bénéficient de la possibilité d'un raccordement au réseau ferroviaire, dans l'éventualité où serait privilégié le transport des déchets entrants et des mâchefers par rail.

En tout état de cause, la préférence politique et économique pour une localisation de l'équipement sur le territoire de l'agglomération, mais surtout l'opacité entourant la sélection des communes candidates, viendront par la suite renforcer le sentiment d'une démarche de localisation stratégique voire manipulatoire.

Au printemps 2003, alors que s'annonce l'achèvement du processus de révision du Plan, l'inscription des trois sites dans le plan est souhaitée par l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet, dans le souci d'en renforcer la légitimité.

Lors du lancement en janvier 2001 du processus de révision du PDEDMA, le Préfet prévoyait l'achèvement du travail de révision pour le courant de l'année 2001. Le processus de révision durera finalement plus de deux ans, au cours desquels la commission s'est réunie onze fois. L'ensemble des participants -y compris les associations- s'accordera pour louer la qualité du travail réalisé, le sérieux et l'efficacité du pilotage par les services préfectoraux. Le plan révisé a été adopté par la Commission le 5 juin 2003. L'ensemble des membres a approuvé le Plan excepté les représentants des deux associations de protection de l'environnement qui se sont abstenus. Le projet d'incinérateur inscrit dans le Plan était l'objet de leur désaccord.

Conclusion du chapitre 4:

L'histoire de la planification des déchets en Indre-et-Loire a longtemps été marquée par la réticence des collectivités, notamment de la ville de Tours qui s'était dotée d'un équipement dans le cadre d'une négociation avec la commune d'accueil, à s'engager dans une réflexion prospective et commune au département. Le Plan départemental, adopté en 1996, témoigne d'une grande difficulté de l'administration à parvenir à la définition de secteurs cohérents. La création de l'agglomération, suivie de l'ouverture de la révision du plan, va entraîner une nouvelle dynamique. La situation se stabilise en 2002-2003 avec la fédération des collectivités au sein d'un syndicat porteur d'un projet d'incinérateur destiné à recevoir 80 % des déchets de l'Indre-et-Loire. Ce projet bénéficie d'un double soutien : porté par un syndicat intercommunal, son inscription (notamment la localisation) dans le plan départemental révisé lui confère une légitimité départementale. La Commission du Plan et le syndicat *Touraine Propre* représentent le « *forum constituant* » (Pinch & Collins, 1979, cité par Lascoumes, 1999b : 80) au sein duquel a été opéré le travail de délimitation du problème et la construction d'une solution. Ce processus de décision s'apparente au « *régime de la planification* » (Fourniau, 1997) apparu avec la territorialisation des politiques publiques. Ce modèle d'action se caractérise par l'ouverture de la sphère de décision à des intervenants locaux - contrairement au « *régime de commandement* » caractérisé par une hégémonie de l'Etat-, et prend la forme d'une négociation entre les multiples intérêts en jeu. Aussi entre l'élaboration de la première version du Plan et sa révision on est passé d'une démarche impulsée et portée presque exclusivement par l'Etat dans une logique de rationalisation territoriale à un processus de négociation entre intérêts multiples et l'affirmation de nouveaux enjeux : la structuration territoriale est devenue un enjeu politique, tandis que les acteurs économiques s'assurent de capacités de traitement pour les déchets qu'ils produisent.

Ce projet d'incinérateur va pourtant dès son annonce se heurter à une opposition constituée dans le cadre d'un « *forum officieux* » (Pinch & Collins, 1979, cité par Lascoumes, 1999b), qui, tout en refusant la solution avancée, va forcer la réouverture du débat relatif au « problème » de la gestion des déchets.

Il convient, avant de présenter la mobilisation contre le projet, d'avancer quelques pistes quant à la survenue de l'opposition. En effet, l'idée d'un incinérateur en Touraine est ancienne. Pourtant, la création de l'ancien syndicat SIPEPIOM, visant explicitement à la construction d'un incinérateur, n'avait pas suscité d'opposition particulière. C'est avec l'annonce officielle du projet d'incinérateur et des sites potentiels prévus pour sa localisation que naît la mobilisation contre l'incinérateur. Le dimensionnement de l'équipement représente la différence principale entre le projet mis à l'étude par le SIPEPIOM et celui porté par Touraine Propre¹. Mais surtout, les travaux et l'existence-même du SIPEPIOM n'étaient pas connus du public et restaient confinés dans les sphères administratives et politiques. Enfin, une autre explication résiderait dans la construction d'une opinion publique davantage sensibilisée en 2003 que dans les années 1990 à la gestion des déchets et aux effets de l'incinération, suite notamment aux scandales de pollution à la dioxine².

¹ C'est la raison qu'évoque un élu par ailleurs favorable au procédé d'incinération mais préférant des équipements de petite taille.

² D'après N. Buclet *et al.*, le « scandale de l'incinération » naît en France au cours des années 1996 -1997.

Indéniablement, c'est la localisation du projet sur trois sites potentiels, autrement dit sa territorialisation, qui a été déterminante dans le déclenchement de la contestation du projet qui éclate en 2003.

Chapitre 5.

La mobilisation contre l'incinérateur

La contestation du projet d'incinérateur a été orchestrée par le « *Collectif Arc En Ciel* ». Ce regroupement d'une quinzaine d'associations commence à se mettre en place au printemps 2003, alors que le PDEDMA est en cours d'être finalisé. Durant les années 2003 et 2004, l'affrontement sur la question de l'incinérateur oppose le collectif aux acteurs politiques et administratifs. Ce chapitre a pour objet de rendre compte de la mobilisation, tant dans sa forme que dans son fond, à travers l'étude des acteurs impliqués, de leurs préoccupations et des argumentaires développés, des modes d'expression et de revendication utilisés. Nous relatons la dynamique de la mobilisation à partir de plusieurs points d'entrée, afin d'en optimiser l'analyse, au détriment d'une présentation chronologique rigoureuse.

L'analyse du déroulement de ce conflit met en évidence plusieurs caractéristiques. Tout d'abord le choix précoce et maintenu de se constituer en force d'opposition unique, malgré les préoccupations différentes et les dissensions internes. Le collectif regroupe des associations diverses : certaines se sont créées ou ont été remises en activité à l'occasion du projet, d'autres se sont mobilisées autour de la question des déchets (section I). La forme de collectif, de même que les argumentaires développés, participent d'une dynamique classique de « montée en généralité », qui conduira notamment les opposants à se positionner comme experts et comme force de contre-propositions. La mobilisation se caractérise par le recours à des vecteurs multiples d'expression et de revendication : sphère médiatique, politique, participation aux dispositifs officiels de consultation, jusqu'à l'utilisation de l'outil juridique (section II).

Section I. Le collectif « Arc en ciel » : des motivations diverses autour d'un message commun, le refus de l'incinération

Le Collectif Arc en ciel s'impose très rapidement comme opposant unifié autour d'un message commun « Non à l'incinérateur, ni ici ni ailleurs ! », et devient l'interlocuteur dans le conflit qui oppose les associations aux institutions politiques et administratives.

1. Le fonctionnement du collectif : diversité des préoccupations et liberté de positions

A. Fédération d'associations diverses

La présentation de cet acteur majeur débute avec les associations qui le composent. Or, le premier point qui frappe l'observateur est la diversité de ces associations. On retrouve représenté au sein du Collectif l'ensemble du monde associatif environnemental, depuis les groupes les plus institutionnalisés jusqu'aux groupes locaux, en passant par ceux mobilisés sur un « intérêt focalisé ». L'utilisation de la typologie de P. Lascoumes permet de donner un premier aperçu de la diversité des acteurs impliqués dans la lutte contre l'incinérateur et des intérêts qu'ils défendent, néanmoins rassemblés au sein d'une structure commune (voir tableau 9).

Tableau 9 : Associations membres du collectif Arc En Ciel (signataires de la Charte au 26/11/2003)

NOM DE L'ASSOCIATION	ENVERGURE TERRITORIALE			PREOCCUPATIONS ET INTERETS DEFENDUS
	départementale	intercommunale	communale	
Les associations de type « généraliste » ¹ (défense d'un <i>intérêt pluridimensionnel</i>)				
SEPANT	Indre-et-Loire			Valorisation matière très poussée Prise en compte élargie des impacts Gestion territoriale des déchets
Les associations de type « veilleuse » ² (défense d'un <i>intérêt local diversifié</i>)				
ASPIE	Indre-et-Loire			Risques sanitaires et environnementaux
ARIAL			St-Pierre-Des-Corps	Démocratisation des décisions Considérations économiques (gestion en régie)
ADEVAD			La Ville-Aux-Dames	Risques sanitaires et environnementaux
ADEMI		Communauté de Communes de l'Est Tourangeau		Défense du cadre de vie et du patrimoine (paysages de vignes) Prix de la gestion des déchets facturé au contribuable
Les associations de type « NIMBY » ³ (défense d'un <i>intérêt local ponctuel</i>)				
QVGCPR		Neuillé-Pont-Pierre		Impacts sanitaires Démocratisation des décisions municipales
ADEB			Ballan-Miré	Impacts sanitaires Injustice spatiale
Les associations de type « spécialiste » ⁴ (défense d'un <i>intérêt focalisé</i>)				
Santé-Liberté-Touraine	Indre-et-Loire			Impacts sanitaires
GABBTO, AQUAVIT, La Coop Nature, la Confédération Paysanne,	Indre-et-Loire			Préoccupations relatives à la production agricole (notamment biologique). Crainte de contamination des cultures ainsi que du « risque inversé »
ARSE		Vernou-sur-Brenne		Crainte de contamination des cultures (à l'origine mobilisée contre l'épandage des boues)

Avec la diversité des organismes impliqués, ce sont autant de préoccupations qui sont représentées. D'ores et déjà, nous pouvons évoquer les principales préoccupations qui correspondent à autant d'arguments justifiant le refus de l'incinération :

- Les risques sanitaires et environnementaux (prise en compte des impacts connus et inconnus sur la santé humaine et l'environnement) ;

¹ « elles constituent des pôles de structuration pour les associations de moindre taille ; d'autre part, en raison de leur poids local et de leur compétence (par agréments et expériences cumulées), elles jouent un rôle de référent essentiel dans la menée des actions. » (Lascoumes, 1994 : 242).

² « elles se mobilisent pour la défense de l'ensemble des problèmes d'environnement qui concernent le secteur » (Lascoumes, 1994 : 240).

³ « nées d'un conflit, elle vivent à son rythme. Sa résolution peut conduire à leur mise en sommeil aussi bien qu'à la diversification de leurs intérêts. » (Lascoumes, 1994 : 235).

⁴ « le problème traité est (...) une question générale, une cause pour laquelle un groupe se mobilise dans un cadre communal, départemental, voire régional » (Lascoumes, 1994 : 235).

- L'appréhension et les contours du « problème déchets » (inadéquation de la solution envisagée avec le principe de réduction, mise en balance des matières « entrantes » et « sortantes » : mâchefers, CO₂) ;
- La qualité démocratique et la transparence des prises de décisions et de gestion (critique de l'opacité du processus de décision, critique du mode de gestion faisant appel à un prestataire privé) ;
- La question territoriale (dimensionnement de l'équipement contradictoire avec une gestion « multisites », injustice liée à la localisation).

Toutes les associations et organismes signataires de la Charte (voir annexes) ne sont pas impliqués au même degré dans l'animation du collectif. Le noyau « leader » est constitué des associations les plus impliquées dans la vie du collectif, parmi lesquelles se distinguent la SEPANT, Santé Liberté Touraine, ainsi que les associations locales des communes concernées par l'implantation de l'équipement. Ces dernières ne présentent pas un ensemble homogène, elles sont très différentes dans leurs modes de fonctionnement et leurs préoccupations.

- QVGCPR : Qualité de vie en Gâtine et Choisille et Pays de Racan a été créée en 2003 en opposition à l'incinérateur à Neuillé-Pont-Pierre.
- ADEB : Association de défense de l'environnement de Ballan-Miré, association communale reconvertie contre l'incinérateur¹
- ARIAL, a une origine et un mode de fonctionnement qui diffère des deux précédentes. Elle a pour objet principal la vie politique de la commune de Saint-Pierre-Des-Corps, notamment les questions d'aménagement et d'urbanisme. Sa création remonte aux élections municipales de 1995 en soutien à la liste « *Ouverts et actifs* », soutenue par les Verts. Un membre de cette liste sera élu au Conseil municipal². La démocratisation de la vie locale est une des aspirations majeures d'ARIAL.
- ADEVAD : Association de défense de l'environnement de La Ville-aux-Dames est concernée de par la proximité du site du « Bois-des-Plantes » situé à la périphérie de la commune de St-Pierre-des-Corps. Il s'agit d'une association créée antérieurement et relancée à l'occasion du projet d'incinérateur.
- L'ADEMI, créée en 1979 contre un projet de zone industrielle à Montlouis, a comme objet la défense du cadre de vie de plusieurs communes périurbaines de l'Est Tourangeau³ : Montlouis, Larçay, Veretz, La Ville-aux-Dames.

La diversité des membres du collectif est liée aux différentes préoccupations portées par ces groupes, de la nature des ressources qu'ils sont à même de mobiliser, de leurs interlocuteurs privilégiés, mais également à leur assise territoriale. A côté du noyau « leader », plusieurs associations communales créées en opposition à un autre projet, plus ou moins en mises en veille,

¹ « L'Association de Défense de la ZAC de Ballan-Miré » a évolué en « Association de Défense de l'Environnement de Ballan-Miré » (ADEB). Ayant pris connaissance du projet d'implantation d'un incinérateur sur un des trois sites suivants : Saint-Pierre-des-Corps, Ballan-Miré ou Neuillé-Pont-Pierre, l'association a dû informer la population de Ballan-Miré qui n'était, jusqu'alors, avertie de rien. Ses actions prioritaires furent : d'informer, de débattre et de rassembler. » <http://membres.lycos.fr/adebballan/news1.htm>

² La participation de l'association à la vie communale prend forme avec la représentation de cet élu : ses interventions, les questions orales posées en Conseil municipal sont préparées avec les membres d'ARIAL.

³ Son but est d'« assurer la défense des habitants contre les nuisances et préserver la qualité et le cadre de vie, promulguer toutes informations et manifestations ayant pour but l'environnement. » (<http://ademi37.com>).

s'associent au Collectif : « SUD 127 Environnement » (Joué-Les-Tours), « ARSE »¹ (Vernou-sur-Brenne), « APE » (Athée-sur-Cher). Le nombre mais surtout la diversité des intérêts représentés à travers les groupes engagés de façon plus ou moins intense dans le Collectif révèlent les nouveaux contours qui se dessinent concernant la définition du « problème déchets » dans ce département. Avec le projet d'incinérateur plusieurs groupes se saisissent d'une opportunité d'exprimer leur vision du « problème déchet ». Parmi cet ensemble d'organismes on retrouve une association des trois grandes catégories proposées par S Ollitrault (2001) : les « écologistes politiques », les « scientifiques » et les « réactifs » (Ollitrault, 2001 : 106).

Il convient de souligner la représentation importante d'associations et d'organismes oeuvrant pour la défense d'une agriculture « alternative », essentiellement biologique, comme un des traits saillants de la mobilisation. Les adhésions du syndicat agricole la Confédération Paysanne et de la Coopérative de produits biologiques de Tours, puis de « GABBTO » et « AQUAVIT » (associations d'agriculteurs biologiques) reflètent l'importance que prend la dimension agricole. Les producteurs craignent une pollution de leurs cultures, mais peut-être encore davantage un « risque inversé » (Roqueplo, 1993) lié aux conséquences négatives en termes d'image de leur produits. La mobilisation de ces acteurs confirme le lien entre la question du traitement des déchets et l'activité agricole. Si pour les acteurs institutionnels du monde agricole (la Chambre d'agriculture), l'enjeu était de s'assurer un exutoire via l'incinérateur pour les boues d'épuration, les groupes d'agriculteurs opposés à l'incinération en dénoncent les effets négatifs sur leur production. On retrouve dans le cadre du conflit relatif à l'incinérateur les clivages du milieu agricole.

Il reste à mentionner le cas des associations locales de défense des consommateurs, absentes de la mobilisation et du collectif. Fin 2004, l'antenne locale de UFC-Que Choisir a toutefois manifesté un intérêt à l'égard du collectif -sans être signataire de la Charte- et de la commission Réduction à la source créée par *Touraine Propre* (voir *supra* chapitre 6). L'implication de cette organisation quant à la gestion des déchets est toutefois très limitée. Elle résulte manifestement de l'intérêt d'un adhérent qui a décliné localement les positions de l'UFC-Que Choisir au niveau national, mais il semble qu'il n'y ait pas de mobilisation conséquente ni de débat interne au sein de l'antenne locale quant à la question des déchets et de l'incinérateur. La représentation des consommateurs au niveau local est à comprendre comme une réplique du positionnement des groupes nationaux, non d'un réel « saissement » de la question des déchets au niveau local.

C'est donc l'ensemble de la scène associative locale dans sa diversité qui a convergé autour de cette cause commune du refus de l'incinération, y compris parfois en dehors du collectif et sans concertation préalable. Ainsi, l'association ANPER-TOS, représentée au CDH (Conseil Départemental d'Hygiène) et dans une CLIS, non impliquée au sein du réseau de la mobilisation, a voté contre le PDEDMA lors du vote relatif à l'avis du CDH sur ce document, en raison du projet d'incinérateur.

¹ Association créée en 2001 contre l'épandage des boues d'épuration.

B. La mise en réseau du Collectif

Le Collectif n'est pas un ensemble clos, il entretient des contacts avec différents organismes militant à différents niveaux. A l'échelle locale, il est très en lien avec le parti des Verts de Touraine. Bien que n'en étant pas membre, en raison des règles internes du Collectif qui excluent l'adhésion de partis politiques, les Verts ont joué un rôle majeur dans la lutte contre l'incinérateur, via notamment l'association ARIAL de Saint-Pierre-des-Corps. Si leur intervention a été déterminante dans « l'issue » du conflit (voir *supra* chapitre 6), leur implication dans ce dossier est bien antérieure au printemps 2004. En avril 2003, les Verts de Touraine se sont positionnés contre l'incinération. Dans un contexte d'hésitations chez les Verts au niveau national quant à la position à adopter à l'égard de l'incinération, l'antenne tourangelle a ressenti la nécessité de s'arrêter rapidement sur une position ferme au niveau local. Disposant de plusieurs élus locaux, ils se décrivent comme jouant un rôle de relais entre la base militante et les instances décisionnelles.

Le lien entre les Verts et le Collectif

« Nos militants sont dans les associations, ce sont elles qui font les rapports de force, et nous traduisons ces rapports de force dans les instances institutionnelles et nous favorisons les rapports de force. Quand on a des éléments techniques, on les sort. »
Représentant des Verts de Touraine.

L'adhésion au CNIID (Centre national d'information indépendante sur les déchets) est une ressource majeure pour le collectif. D'une part cela représente pour les militants locaux un accès à des informations et des argumentations constituées par ce groupe écologiste spécialiste des déchets et opposé à l'incinération. Le contact avec ce réseau national offre par ailleurs la possibilité d'être mis en relation avec des groupes locaux mobilisés ou ayant mené une lutte contre l'implantation d'un incinérateur ou pour la fermeture d'un incinérateur existant.

L'ancrage du collectif dans le réseau politique local ainsi que dans le réseau militant national a été déterminante. Il a permis au niveau local de se positionner sur le terrain politique. Quant au lien avec l'extérieur, il a été déterminant dans la construction d'une capacité d'expertise au sens large : recueil d'informations relatives aux risques, partage d'expérience avec d'autres groupes mobilisés.

C. Une structure unifiée résistant aux divergences internes

La lutte commune contre l'incinérateur et l'engagement dans une structure unique ne doit pas pour autant donner l'illusion d'une unité des différents groupes en termes de vision du « problème déchets ». Au contraire, il existe de profondes différences tant dans l'origine et les raisons de l'engagement, que dans la formulation du problème ou dans les solutions préconisées. Cette hétérogénéité des préoccupations explique pour beaucoup la forme-même de la structure de rassemblement. Par le choix d'un collectif, et non d'une association, il s'agissait de s'organiser dans une structure commune permettant le maximum de liberté d'action et d'expression aux membres porteurs d'intérêts et de préoccupations multiples, tout en offrant un cadre minimum nécessaire pour porter avec force un message commun. Les règles de fonctionnement du collectif

ont été choisies dans cette recherche d'un équilibre entre nécessité d'une entité commune porteuse d'un message unifié et reconnaissance de la diversité des intérêts et préoccupations des membres. Le Collectif ne s'est doté ni d'un président, ni de bureau ou d'un quelconque organe décisionnel. Il n'existe pas non plus de porte-parole, chacun des participants amenés à s'exprimer publiquement le faisant au nom de son association d'origine. Le seul élément qui lie les membres adhérents au collectif est la Charte (voir annexes).

Les préoccupations, quoique différentes, relatives aux risques sanitaires, à la protection de l'environnement, à l'économie ou encore à la démocratie, n'en sont pas moins complémentaires et convergent vers la revendication commune qui porte sur le refus de l'incinération comme mode de traitement des déchets. Toutefois, des divergences de taille entre les organismes membres rendent nécessaire une renégociation continue en interne au collectif. L'enjeu le plus important a sans doute été de construire et de maintenir l'alliance entre des associations d'environnement institutionnalisées ayant participé à l'élaboration du plan départemental depuis plusieurs années, et les « réactifs », associations locales porteuses de positions plus catégoriques et d'une histoire récente dans le domaine des déchets. Les premières regrettant le rejet du travail réalisé et le déni de leur expertise acquise au fil du temps, les secondes leur reprochant une attitude de compromission face aux autorités. Un des points de mésentente reposait sur le reproche fait aux deux associations membres de la commission du plan de n'avoir pas voté contre le plan mais de s'être simplement abstenues.

Les divergences internes du Collectif

« [Il s'agissait de] leur faire comprendre qu'il était pas possible de dire « le plan est en très nette amélioration concrètement des déchets par rapport à ce qu'il était avant, donc on ne peut pas voter contre ce plan ». C'est ce qu'ils ont dit le 5 juin quand ils n'ont pas voté contre, enfin on leur a tellement reproché, avec une telle argumentation... (...) [le porteur du projet] vient nous voir après en disant « même les associations n'étaient pas contre ». Donc vous voyez à quoi vous avez servi, vous n'avez pas servi à faire évoluer le plan vous avez servi à faire passer l'incinérateur, en gros c'est ça. Donc ça a été un peu dur. (...) »

Représentant association locale

Le projet d'incinérateur est venu bouleverser le paysage associatif local, avec l'arrivée dans de nouveaux « prétendants » à la définition du « problème déchets ». Aussi cet événement sera l'occasion pour chacun des acteurs d'affiner ses positions et son rôle sur la scène locale.

Des divergences parfois profondes n'ont toutefois pas entamé l'unité et la persistance du Collectif, elles n'ont pas non plus conduit au retrait de groupes membres. En cas de conflit, ce sont les personnes qui se sont écartées du Collectif au profit d'un autre représentant de leur groupe d'origine. C'est sur la base d'un fonctionnement permettant la liberté et la particularité de chacun des membres et d'une gestion interne évitant les conflits que le Collectif a résisté aux dissensions dont il était l'objet. En effet, l'enjeu était bien de parvenir à une mise en commun des groupes de pression et des arguments autour d'un message commun : le refus de l'incinérateur.

2. Les ancrages argumentatifs du refus de l'incinération

La présentation de la composition et du mode de fonctionnement du Collectif a fait apparaître la diversité des préoccupations portées par les associations membres. Cette diversité des intérêts se retrouve dans les arguments qui fondent le refus de l'incinérateur.

Un élément fondateur du Collectif a été la rédaction en novembre 2003 d'une charte présentant les revendications et les principes défendus quant à la gestion des déchets. Ce document a été rédigé afin de formaliser certains principes incontournables auxquels les signataires ne dérogeront pas y compris dans le cadre d'une concertation¹. Les « *sept principes infrangibles* » qui composent la Charte représentent l'ensemble des préoccupations des membres du Collectif. C'est sur cette base entérinée par les groupes composant le Collectif que celui-ci va s'engager dans une démarche de contre-proposition, prenant la forme de la rédaction d'amendements au PDEDMA. Attachons-nous maintenant à présenter plus en détails les arguments mis de l'avant par les opposants, qui font apparaître un mécanisme classique de montée en généralité.

A. Les risques sanitaires

Les préoccupations relatives aux risques sanitaires sont portées par des associations spécialisées sur ces enjeux, à l'instar de *Santé Liberté Touraine*, ainsi que par des associations locales. Elles tiennent une place prédominante dans les arguments avancés en opposition à l'incinération comme mode de traitement des déchets. Les récents scandales liés à des pollutions à la dioxine, notamment à Gilly-sur-Isère, ont alimenté les craintes à l'égard de l'incinération. L'intégration dans le débat local de représentants associatifs qui ont lutté pour la fermeture d'incinérateurs ou de citoyens ayant été exposés à des pollutions à la dioxine² vient étayer ces arguments de nature sanitaire. La dimension sanitaire est un ressort essentiel de la mobilisation populaire. Ces arguments sont prépondérants dans les manifestations publiques avec des slogans tels que « *Incinéra-tueur* » et une déclinaison ironique des slogans « NIMBY » : « *Pas de dioxine dans ma tartine* ».

L'assurance des porteurs du projet de respecter des normes les plus strictes n'est pas reçue comme un facteur d'acceptation. Nous rejoignons en cela le constat de N. Buclet : « *l'excellence technique apparaît comme une condition nécessaire, mais non suffisante, de la légitimité d'un projet d'incinérateur (...)* » (Buclet, 2005). Le motif invoqué par les opposants est que ces normes, si strictes soient-elles, reposent sur les connaissances actuelles et un panel d'éléments mesurés qui ne couvrent pas nécessairement tous les risques. Ils critiquent d'autre part une approche fragmentée de l'exposition aux émanations de dioxines qui ignore les expositions cumulées. Ils revendiquent une application du principe de précaution, parfois même une application du principe de responsabilité du philosophe H. Jonas³, qui pour eux se traduit par le rejet du recours à l'incinération.

¹ « (...) afin de se prémunir d'éventuels pièges, visant à dévoyer le collectif de ses objectifs, nous souhaitons, en préambule à cette collaboration, définir **7 principes** infrangibles qui serviront de piliers à la discussion et au delà desquels les représentants des associations refuseront toute participation. » (Charte du Collectif Arc en ciel, Tours, novembre 2003).

² Lors du colloque du 13 décembre 2003, ou de la projection de l'émission de M6 au cinéma *Les Studios*.

³ « (...) notre combat s'enracine dans le PRINCIPE DE RESPONSABILITE rédigé par Hans JONAS qui souligne nos devoirs envers les générations futures. » Président de l'ADEB, Lettre au journaliste du Nouvel Observateur, 5 mai 2004 [site Internet de l'ADEB].

Enfin, les procédures et les institutions responsables du contrôle sont discréditées. Invoquant les défaillances des systèmes de surveillance, et le laxisme des administrations qui ont permis des pollutions à la dioxine à Gilly-sur-Isère ou Giens en 2005, les opposants refusent d'y voir une garantie du respect des normes.

B. L'incompatibilité de l'incinération avec une politique de réduction à la source

C'est un des arguments-phares des opposants, le plus unanimement partagé par les différents groupes mobilisés. Sont contestés le surdimensionnement de l'équipement, mais également le mode de traitement, considérés comme contraires à une politique de réduction de la production des déchets et de recyclage à partir d'une collecte différenciée selon la nature des matériaux. La « facilité » que représente ce mode d'élimination, couplée à la nécessité d'alimenter en déchets un équipement ayant nécessité un important investissement financier, sont jugées contradictoires avec une politique efficace de réduction à la source.

Incinérer des masses de déchets indifférenciés, même dans le cadre d'une valorisation énergétique, n'est pas acceptable. La seule forme de valorisation acceptée est une valorisation matière, le brûlage des déchets représentant un gaspillage de matières. Les opposants appuient leur argument sur un calcul différent de celui des porteurs de projets, à partir d'une vision plus large du déchet. Ils incluent notamment la masse de CO₂ produite lors de la combustion, qui ajoutée aux résidus de l'incinération -mâchefers et REFIOM- conduit à une masse de déchets *in fine* supérieure à celle brûlée. Aussi ce mode de traitement est présenté comme une absurdité, en contradiction avec les récents engagements de la France pour la réduction des gaz à effet de serre.

C. Les considérations démocratiques et la surveillance environnementale

L'ensemble du processus d'élaboration du projet d'incinérateur est dénoncé comme étant arbitraire et opaque. Le plan est considéré comme instrumentalisé par le syndicat *Touraine Propre* qui avait décidé *a priori* d'une solution. Les associations parlent de « décision à l'envers » selon l'enchaînement suivant : la décision de construire un incinérateur prise dès 2002 avec la création de *Touraine Propre* qui conduit à la révision du plan, pour en fin de course (le matin même du vote du Plan par la Commission le 5 juin 2003) organiser un débat d'experts, qualifié de « propagande ». Les représentants des associations ayant participé au processus de révision du plan, quoique ne dénigrant pas le travail réalisé, sont très amers quant au déroulement du débat et de la prise de décision.

Entre participation au plan et critique du projet

« Un beau boulot, sur le plan des inventaires c'est plutôt bien. Mais alors sur le plan de la philosophie, c'est-à-dire l'introduction, et sur le plan des conclusions qui n'existent pas, eh bien c'est un peu n'importe quoi. Qui fait la loi là dedans : Touraine Propre, ils ont décidé que ça serait un incinérateur, point barre, tout est construit autour de l'incinérateur puisqu'il a été décidé. Alors évidemment ça nous a fâchés assez sérieusement, de prendre une décision avant de faire le plan c'est aberrant, ça rime à rien... et dès les premières réunions, dès décembre 2003 il est décidé une dimension de l'incinérateur. »

Responsable association départementale

Le processus de choix des trois sites d'implantation de l'incinérateur est particulièrement critiqué pour son opacité et les ambiguïtés quant aux facteurs qui ont présidé au choix des sites. On dénonce une sélection biaisée, dominée par l'acceptation des maires plutôt que par des études objectives. L'annonce des trois sites est comprise comme une stratégie visant à susciter plusieurs mobilisations locales qu'il serait aisé de disqualifier, tandis que le site de Saint-Pierre-des-Corps est soupçonné d'être favori¹ en raison de sa situation centrale et de sa réintroduction douteuse dans la liste des sites potentiels².

Au-delà de l'opacité du processus décisionnel dénoncée par les opposants, le mode de gestion prévu pour le fonctionnement de l'incinérateur est un des objets de la contestation. La délégation du service à des sociétés privées motivées par des objectifs de profit est contestée au profit d'une gestion en régie directe, « *pour que le contrôle des citoyens s'exerce pleinement* »³. A cela s'ajoute une défiance à l'égard des systèmes de surveillance assurés notamment par la DRIRE. Les cas de l'accident de Protex⁴, ou plus récemment les dysfonctionnements de l'usine d'incinération de Giens sont invoqués comme autant de preuves de la non fiabilité des contrôles et de la surveillance administrative. Les conditions de l'exercice de la surveillance : contrôles insuffisants et limités pour des raisons financières, exploitants prévenus de la visite de l'inspecteur... ne permettent pas l'établissement d'une confiance envers les agents administratifs en charge de la surveillance.

Ces arguments relatifs aux pratiques des acteurs administratifs et politiques quant aux prises de décision ainsi qu'à la surveillance environnementale, plaident pour un saisissement de ces enjeux par des acteurs issus de la société civile. Le cas tourangeau révèle une situation de non-confiance généralisée envers les acteurs du *système expert* de la gestion des déchets : professionnels, élus, agents administratifs. Nous serons amenés à affiner et à relativiser la construction de la confiance dans le cadre des CLIS (partie III), notamment à l'égard des acteurs administratifs. Mais dans la situation de conflit, c'est un état de défiance profonde qui domine.

D. Les territoires de la gestion des déchets

Le refus d'un équipement unique traitant les déchets d'un vaste territoire que représentent les collectivités rassemblées dans le syndicat *Touraine Propre* va de pair avec une reconsidération des découpages territoriaux sur lesquels repose le système de traitement des déchets. Les associations revendiquent un traitement « *au plus près des gisements* »⁵. La mise en œuvre de ce principe fait

¹ Pour R. Villoteau habitant de la Ville aux Dames riverain du site de Saint-Pierre-Des-Corps « *c'est un secret de polichinelle, tout le monde sait et répète... que le site de St pierre a été retenu. Toutes les études réalisées vont en ce sens et confirment l'envie de Tours +, dont la sénatrice-maire de St Pierre des Corps est vice-présidente, de s'approprier la taxe professionnelle estimée à 6 millions d'Euros. De plus, St Pierre vendra à son profit le terrain au prix fort, payé vil prix à la création de cette zone en 1985.* » La Nouvelle République, 17 février 2005.

² En effet le site de Saint-Pierre-Des-Corps, dans un premier temps exclu en raison du Plan de Prévention des Risques d'Inondations, a été réintroduit dans la seconde étude en raison des niveaux d'aléas différenciés prévus par le PPR qui n'induisent pas tous des servitudes rédhibitoires.

³ Amendements et Projet alternatif du Collectif Arc en Ciel, p 3.

⁴ Pollution industrielle survenue en 1988 ayant entraîné la pollution d'un cours d'eau se jetant dans la Loire et une rupture de l'alimentation en eau de la ville de Tours.

⁵ Amendements et Projet alternatif du Collectif Arc en Ciel, p 3.

l'objet d'un document intitulé « *Proposition alternative du Collectif Arc en Ciel* » qui prévoit notamment un découpage du département en six secteurs pour lesquels sont exposés les processus de traitement à réaliser.

Cet objectif de traitement des déchets « au plus près des gisements » s'apparente à une meilleure adéquation entre le territoire-coût et le territoire-bénéfice et passe par la réalisation d'équipements de taille modeste. L'appréhension territoriale de la question des déchets est au cœur du conflit qui oppose les porteurs du projet d'incinérateur aux associations qui s'y opposent. D'un côté est affirmée la volonté d'un unique équipement de taille conséquente qui permette une réalisation, une gestion et une surveillance simplifiée, tandis que de l'autre est revendiquée la diversification des procédés et des équipements dans une logique « multisites » et « multifilières ».

Les revendications portées par le Collectif quant à l'organisation territoriale du traitement des déchets s'inscrit d'emblée dans des considérations d'intérêt général (réduction des impacts liés au transport, responsabilisation des citoyens quant à la production des déchets,...). Cela n'exclut pas pour autant le développement d'argumentaires mettant en avant l'injustice qui frappe les territoires désignés pour recevoir l'incinérateur. C'est ainsi que l'Association de Défense de Ballan-Miré (ADEB) a produit à l'occasion de l'enquête publique un document démontrant que la production de déchets du territoire de la communauté de Communes de *La Confluence* représente 1.5 % de la production départementale mais subirait « 100 % d'effets nocifs ». Cette injustice est notamment mise en exergue par une relation de rivalité envers l'agglomération tourangelles : « *les habitants de la confluence ne bénéficient pas des infrastructures créées par Tours Plus, pourquoi faudrait-il qu'ils supportent leurs nuisances ?* ». Le document présente les formes que pourrait prendre un « *traitement local du gisement* », qui reposerait entre autres sur une valorisation biologique de la fraction fermentescible, une séparation et un recyclage poussé des matériaux, ainsi que l'implantation sur le territoire intercommunal d'un CET. La démarcation de motivations entachées d'égoïsme est explicite : « *l'accumulation d'arguments récusant la candidature de Ballan-Miré pourrait laisser croire que l'association souffre du syndrome nimby et s'accommoderait d'un traitement de ses déchets ailleurs. L'attachement au principe d'égalité entre les citoyens nous enjoint de refuser « ici et ailleurs » cette modalité de traitement des ordures ménagères et justifie notre adhésion aux valeurs de la charte du collectif arc en ciel pour les alternatives à l'incinération.* »

Figure 3 : Le logo du Collectif Arc en Ciel



Ces quatre thématiques identifiées constituent un système argumentatif dénonçant la pertinence d'un incinérateur comme solution au traitement des déchets. L'entreprise d'argumentation vise à ancrer les revendications dans des enjeux d'intérêt général, selon le mécanisme classique de « montée en généralité ».

3. Montée en généralité et remontée vers l'amont du problème

Un des enjeux de la mobilisation a été de surmonter la disqualification de sa position au titre de son caractère particulariste, égoïste et irrationnel. Le reproche « NIMBY » visant à « *disqualifier l'émergence de « nouveaux » intérêts concurrençant la conception de l'intérêt général porté par les aménageurs* » (Jobert A., 1998) est devenu caractéristique des conflits d'aménagement. Il s'agissait pour les opposants de se dégager par anticipation du qualificatif « NIMBY » qui ne manquerait pas de leur être reproché¹. L'organisation-même au sein du Collectif, ainsi que le choix du slogan fédérateur de la mobilisation –« *Incinérateur, ni ici ni ailleurs*»-, participent de cette démarche de montée en généralité. L'exemple tourangeau ne fait pas exception à ce mécanisme, qui consiste à « *passer de la contestation riveraine initiale à une véritable reformulation de l'intérêt général porté par le projet* » (Lolive, 1997) dans le cadre d'un « *processus d'extension vers des mondes écologiques plus vastes que le seul bien privé ou le simple bien commun d'un groupe restreint* » (Lafaye & Thévenot, 1993).

Pourtant, ce cas semble se distinguer par la précocité de l'entreprise de montée en généralité, qui n'a laissé que très peu de place à l'expression d'intérêts particuliers, contrairement au conflit du TGV méditerranée décrit par J. Lolive qui faisait le constat d'une évolution en plusieurs phases². Il

¹ « Le problème c'est que tout ce qui aujourd'hui est susceptible d'apporter une nuisance est rejeté d'emblée avec une certaine forme de poudisme. On ne peut plus rien faire. (...) Disons qu'il y a trois types de réaction. Les gens qui s'opposent à tout et qui ne proposent rien. Il y a les gens à qui on a dit, à mon avis un peu trop tôt, qu'un incinérateur allait se positionner à tel ou tel endroit. Ces gens-là on des craintes, des peurs, et c'est légitimement qu'ils s'interrogent et cherchent à avoir des infos. Et puis il y a les gens qui ne savent pas, qui représentent la grande majorité. (...) » J.L. Galliot, La Nouvelle République, 6 novembre 2003.

² Dans le cas du TVG Méditerranée, une première phase du conflit marquée par des comportements de type NIMBY et des actions de lobbying appuyées par des revendications en termes d'intégrité territoriale a laissé la place à une seconde au cours de laquelle, les associations « *vont prendre appui sur des principes*

faut sans doute voir ici les effets d'un apprentissage (acquis dans le cadre des expériences passées des diverses associations, et des témoignages des militants extérieurs) de la part de militants conscients que ces seuls arguments généralistes pouvaient être porteurs d'une efficacité de leur action.

Le mécanisme tourangeau de montée en généralité est lisible dans les points d'ancrage de l'argumentation développée par les opposants. Un point retient particulièrement notre intérêt, c'est l'opération de « remontée en amont » dans le problème déchets, qui se traduira par l'imposition dans l'agenda local de la question de la réduction de la production.

A. De l'incinérateur à l'incinération

Un des premiers écueils à éviter pour les opposants était d'apparaître comme une coalition de futurs riverains mobilisés pour la défense d'intérêts particuliers. *« Comme ils ne sont pas des « idiots culturels » et qu'ils savent bien en conséquence que la défense de tels intérêts est vite assimilée à de l'égoïsme, les riverains manifestent dans le même temps la compétence à construire et défendre des argumentaires plus généraux, articulés respectivement à des questions de risques et de valeurs collectives »* (Barbier, 2005 : 18).

La mobilisation locale s'est ainsi précocement démarquée des préoccupations locales, comme l'atteste un tract rédigé par les associations ARIAL et ADEVAD adressé aux habitants des communes de Saint-Pierre-des-Corps et de la Ville-aux-Dames : *« Habitants de ces deux communes, nous avons une double responsabilité, à la fois pour nous et nos proches, et pour tous sur le département »*.

Il s'agissait de donner à voir, au-delà du refus de l'incinérateur, un rejet de l'incinération comme mode de traitement des déchets. Une des actions du collectif illustre l'inscription « extraterritoriale » : c'est l'investissement autour de l'incinérateur de St-Benoît-La-Forêt, équipement traitant depuis 1982 les déchets du secteur de Chinon. Un tract a été distribué aux habitants du secteur. *« Durant toutes ces années, on vous a dit que cette usine ne procurait aucun danger parce qu'elle était aux normes. Mais s'il n'y avait aucun danger, pourquoi faut-il la remettre aux normes au prix de sommes considérables ? Combien de temps faudra-t-il pour qu'on découvre que la pollution qui s'en dégage est toujours dangereuse et qu'on décide une nouvelle et coûteuse mise aux normes ? »*. Cette démarche -pas plus que d'une manière générale la survenue du conflit dans le département- n'a pas conduit à une mobilisation particulière de la population locale contre cet équipement qui n'est par ailleurs pas doté de CLIS. L'élargissement de la mobilisation aux incinérateurs locaux marque l'affirmation d'une opposition contre le recours à l'incinération pour traiter les déchets, et la démarcation d'un intérêt focalisé sur le seul projet tourangeau.

L'intérêt suscité pour les équipements similaires voisins peut toutefois être motivé par une crainte d'en subir des impacts. Ainsi l'ADEMI (association de Montlouis) s'inquiète du fonctionnement de l'incinérateur de Blois et des retombées polluantes sur le territoire de l'Est tourangeau, malgré les récents travaux de mise aux normes de l'usine.

suffisamment généraux (et généreux) pour dépasser la singularité et l'égoïsme des revendications initiales et les inscrire dans une cause collective » (Lolive, 1997).

B. Du traitement des déchets à la réduction à la source

La principale alternative à l'incinération avancée par le collectif consiste à mettre en place une politique ambitieuse de réduction de la production de déchets, considérée comme préalable à toute autre mesure. Les militants dénoncent la propension des responsables politiques à s'intéresser à l'aval du problème, c'est à dire le traitement, en éludant la question de la production.

Partant, les estimations d'évolution du gisement de déchets à traiter inscrites dans le PDEDMA sont dénoncées comme facteur entravant la réduction de la production. « *Le collectif récuse la partie du plan départemental d'élimination des déchets qui entérine l'augmentation régulière de 1,9 % de la quantité d'ordures ménagères et souhaite inscrire, dans ce document administratif, l'ambition d'une réduction graduelle du volume / habitant* »¹. Une des revendications du collectif, inscrite dans la Charte et dans les amendements aux PDEDMA, est d'abandonner cette estimation qui consiste à cautionner une acceptation de la croissance des déchets. Ce faisant, les militants inscrivent leur revendication dans une logique de décroissance.

« *Considérant que la gestion des déchets devrait plus s'apparenter au concept de « décroissance soutenable » qu'à celle du Développement Durable. Considérant qu'aucune formule ne saurait se passer d'une réduction drastique des volumes et des tonnages, devront être développés :*

- *une éducation à la consommation*
- *le détournement à la source maximum des matières recyclables : compostage individuel, réemploi, entretien, réparation, recycleries, autant d'actions porteuses d'emplois locaux et d'activités décentralisées.* »²

A travers cette position, il s'agit d'imposer une redéfinition de la politique déchets qui prenne en compte le problème dès l'amont. Nous verrons que cette lutte pour une « remontée en amont » dans le problème déchets a rencontré un certain succès (chapitre 6). Ainsi, la recommandation n° 24 émise par la Commission d'enquête qui reprend un terme utilisé par les opposants, « *l'objectif zéro déchets* », est considérée comme une victoire. Aussi ils revendiqueront la mise en œuvre de cette recommandation ainsi rédigée dans le rapport de la commission d'enquête publique : « *entrer résolument dans une politique de zéro déchet à l'imitation des succès obtenus par de nombreuses villes dans le monde au mode de vie comparable à celui de la Touraine* ».

C. Une prise en compte élargie des impacts et des coûts pour une reconsidération de « l'objet » déchets

Les associations militent pour une prise en compte élargie des impacts et des coûts liés à l'incinération. Cela passe par une reconsidération de « l'objet déchets ».

Il s'agit de démontrer que, considérant les volumes de CO₂ rejeté, l'incinération produit plus de matières résiduelles qu'elle n'en élimine. Ce choix de l'incinération s'inscrit alors en contradiction avec le protocole de Kyoto, dont ils revendiquent l'inscription formelle dans le PDEDMA : « *Le Plan s'engage, dans le cadre de la protection de l'environnement des citoyens Tourangeaux à tout mettre en œuvre afin de diminuer toutes sources de pollutions atmosphériques. En appui de cette*

¹ Collectif Arc en Ciel, Amendements et projet alternatif du collectif Arc en Ciel Pour les alternatives à l'incinération.

² *Ibid.*, p. 10

*démarche, le protocole de Kyoto guidera les choix en matière de diminution de l'émission de CO₂, afin de protéger notre couche d'ozone. »¹. Le respect du protocole de Kyoto sera d'autre part invoqué dans le cadre du recours devant le Tribunal Administratif déposé en décembre 2004 par trois associations (voir *supra* section II).*

Outre les impacts en termes d'effet de serre, l'incinération est présentée comme une machine à transformer des ordures inoffensives et maîtrisées en d'autres déchets -mâchefers, REFIOM et émissions atmosphériques- particulièrement nocifs en raison de leur toxicité et de leur dissémination dans le milieu naturel et le corps humain.

Enfin, la mobilisation plaide pour une reconsidération des déchets en tant que matières à valoriser. L'incinération est assimilée à un gaspillage de matières premières, notamment organiques, particulièrement incohérente dans un contexte d'appauvrissement des sols. Reconsidéré à l'aune du cycle du carbone, le recours à l'incinération est présenté comme une absurdité.

Cette prise en compte élargie des coûts et risques induits s'inscrit dans une application large du principe de précaution touchant aussi bien la santé, à l'économie qu'à l'environnement, comme indiqué dans l'« *argumentaire justifiant l'ensemble des amendements proposés* » :

« Il conviendra également que les moindres risques sanitaires, sociaux et environnementaux, selon le principe de précaution, commandent les choix.

Considérant l'ensemble des coûts et risques induits

- *sur la santé : constats multiples, procédures nombreuses, coûts sociaux avérés,...*
- *sur l'économie sociale : dégradation des biens, impact sur les productions, image négative, nuisances multiples, peur, etc.*
- *sur l'économie générale : matières et bilans, transport. (coût de rapprochement d'un seul grand site)*
- *sur l'environnement : effet de serre, appauvrissement et rupture des cycles biologiques, pertes de valeurs matières, transport etc. »²*

4. La construction d'une capacité d'expertise et la formulation de contre-propositions

La constitution d'un ensemble argumentatif est partie prenante d'une démarche globale de « montée en généralité » de l'opposition, qui passe par un élargissement du « problème déchets » à des considérations laissées de côté par les porteurs du projet d'incinérateur. Cette démarche repose sur la construction d'une capacité d'expertise associative qui vise à dépasser et à dénigrer celle des décideurs. Elle conduit en outre à l'engagement du collectif dans une logique de proposition de solutions alternatives.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*, p. 6.

A. Une capacité d'expertise militante

La capacité et la rapidité de formation et de familiarisation à un domaine qui pour beaucoup leur était étranger, sont considérées comme des facteurs de réussite par les militants¹. Le fonctionnement en collectif représente une ressource majeure qui permet d'optimiser les conditions d'apprentissage. La mise en réseau, tant avec l'extérieur qu'à l'intérieur du collectif, a permis la diffusion d'études épidémiologiques, de rapports scientifiques ou d'expériences étrangères² ayant opté pour des techniques de traitement alternatives. Les contacts des militants tourangeaux avec l'extérieur leur ont permis d'asseoir leur argumentaire, de l'étayer d'exemples attestant de la dangerosité de ce mode de traitement, à partir d'un intense échange d'informations. Ce processus d'apprentissage est opéré par un travail l'identification des avantages et inconvénients des différents procédés de traitement ainsi que de réflexions sur la production des déchets. Au sein du Collectif, il a lieu dans le cadre des réunions et se poursuit par une répartition des tâches de collecte de l'information et d'argumentaires relatifs aux points soulevés.

Les militants que nous avons rencontrés évoquent un travail colossal de rassemblement de l'information, de lecture, de familiarisation avec les aspects techniques, sanitaires, juridiques de la gestion des déchets, qui a abouti à ce qu'ils considèrent être un savoir expert sur le sujet. Cette connaissance experte est mise en parallèle avec l'incompétence de la plupart des élus, jugés dépassés par les enjeux et prêts à se rallier à la solution de facilité que représente un gros équipement. Le travail de familiarisation avec les considérations techniques de la gestion des déchets permet de déceler et de dénoncer les failles du projet. Le dimensionnement de l'équipement -prévu pour traiter 180 000 tonnes- est objet de suspicion et renforce la construction d'une image d'incompétence des élus fascinés par la magie de la technique, manipulés par les exploitants privés, et pressés de trouver une solution définitive au « problème déchets ». A travers cette construction d'une expertise associative, il s'agit pour les militants de se positionner comme défenseurs du bien commun, mis en compétition avec les motivations des élus considérés comme au mieux porteurs d'intérêts électoraux à court terme et incompetents sur les choix techniques, au pire dépassés par les enjeux et manipulés par les élus plus importants ou les sociétés privées. Les acteurs associatifs assoient leur légitimité à prendre part à la définition du problème sur leur double aptitude d'expertise et de défense de l'intérêt général³.

La construction du projet critiquée

« On voit bien qu'il n'y a rien derrière, qu'il n'y a pas d'argumentation. Ils construisent l'incinérateur parce que c'est facile, ils n'ont pas cherché au-delà. Ils ont cherché à aller visiter des incinérateurs pour se conforter dans l'idée que les incinérateurs c'était bien. Ils ne sont pas allés voir ce qui se passe à Lille en ce moment, comment les Deux-Sèvres sont en train de réfuter un incinérateur. »

Responsable association locale

¹ L'engagement de certains militants dans des mouvements d'éducation populaire est à mettre en lien avec ce souci de la formation de profanes à un objet *a priori* rebutant par sa technicité.

² Plusieurs études ont circulé au sein du collectif, notamment les travaux de Paul Connett, figure internationale de l'opposition à l'incinération.

³ La participation à la Commission « Réduction à la Source » de *Touraine Propre* leur donnera l'occasion de mesurer leurs connaissances à celles des élus et des experts convoqués pour expliquer les axes de solutions (l'ADEME notamment) et les confortera dans leur capacité d'expertise et de maîtrise des enjeux relatifs à la réduction de la production des déchets.

« Non seulement c'est un incinérateur, et il fera 180 000 t. On pense qu'il y a quand même une explication derrière ça : c'est que tous les projets d'incinérateurs qu'on a pu connaître en France ils font tous 180 000 t. C'est comme si il y avait un espèce de modèle, fait par je sais pas quel bureau d'étude ou machin, qui ait un système de fonctionnement à 180 000 t. Parce qu'on ne voit pas pourquoi, par exemple en Vendée à la Roche-sur-Yon, c'était 180 000 t aussi, alors que la Roche-sur-Yon et Tours, c'est pas la même chose, c'était la même dimension. Plusieurs fois on a retrouvé ce chiffre-là. Donc on soupçonne que derrière il doit y avoir un modèle, qui existe sur le marché, standard. C'est aberrant. Parce que en fait ils avaient décidé le volume avant même l'étude, et après du coup il fallait trouver 180 000 t à mettre dedans ! »

Responsable association départementale

B. L'enfouissement réversible, contre-proposition d'une technique alternative

La construction d'une compétence experte va de pair avec la nécessité pour les opposants de s'engager dans une démarche de contre-proposition, en réponse aux porteurs du projet qui dénoncent l'irresponsabilité de leur attitude de rejet, alors qu'une solution doit être trouvée pour traiter les déchets du département. C'est d'ailleurs face à l'impossibilité de recourir à d'autres exutoires -en l'occurrence l'enfouissement- qu'est justifié le choix de l'incinération. Aussi, face à l'injonction des porteurs du projet, les opposants vont choisir un mode de traitement alternatif à l'incinération, s'inscrivant ainsi dans la réalité et les contraintes des décideurs pour qui le recours à un procédé de traitement est une nécessité impérieuse.

Si la réduction substantielle de la production de déchets et la valorisation matière, notamment organique, est l'axe primordial avancé par les opposants, ceux-ci se voient dans l'obligation de se prononcer en faveur d'une « solution », c'est à dire un procédé de traitement pour les ordures résiduelles. Ce « *joker technologique* » (Barbier, 1994) est « l'enfouissement réversible », dans l'attente des effets d'une politique de réduction et pour la partie des déchets qui ne pourra faire l'objet d'un recyclage ou d'une valorisation par compostage. Il s'agit de recourir à des techniques de stockage reposant sur un procédé de méthanisation en casier et, surtout, qui permette une récupération ultérieure des matières enfouies. Le 4 mars 2004 le Collectif a organisé une réunion publique au cours de laquelle sont intervenus des représentants d'une entreprise¹ qui ont présenté la technique du « CET réversible ».

La préférence des opposants pour cette technique n'est pas anodine et prend son sens dans le caractère réversible d'une « solution » qui de fait n'en est pas une. Avec la possibilité de récupérer ultérieurement les matières est affirmée la volonté de maintenir ouvert le débat autour de la question des déchets. La principale ligne de démarcation entre les décideurs et les acteurs de la mobilisation se situe dans la dimension de la solution, l'enjeu pour les opposants consistant à éviter le recours à une « vraie » solution qui règle le problème des déchets, ce qui reviendrait à une « clôture du débat » (Jobert B., 1992 ; Fritsh & Ravon, 1993) relatif à la politique départementale de gestion des déchets ménagers.

¹ Son représentant, ingénieur agronome de formation, a présenté son entreprise comme étant une « société indépendante dans le domaine des déchets », se démarquant des groupes leaders du traitement des déchets.

Aussi, paradoxalement, la technique de l'enfouissement, initialement écartée par les décideurs au motif de l'inacceptabilité sociale de ce procédé et de la difficulté à trouver une commune d'accueil, est préconisée par les opposants à l'incinération.

La démarche de contre-propositions résulte d'une injonction implicite des porteurs du projet. Pour autant, la solution du CET réversible n'est pas reçue favorablement. Le contexte de la proposition fait l'objet de critiques : elle est « *accueillie très froidement par les représentants de l'administration et de Touraine Propre. Tout cela arrive un peu tard. Depuis deux ans que nous siégeons en commission, cette proposition aurait pu venir plus tôt* » s'étonne le Président de *Touraine Propre*, rappelant que son syndicat n'a « *pas vocation à faire de l'enfouissement* ». Mais surtout, c'est le procédé d'enfouissement qui est rejeté. Convaincus de l'impossibilité d'implanter un nouveau site d'enfouissement en Indre-et-Loire, et dans le but de démontrer que la solution avancée par le collectif est irréalisable, le président du syndicat *Touraine Propre* a écrit une lettre aux maires du département leur demandant de lui faire savoir, par coupon-réponse, « *si des communes de ce département sont prêtes à accueillir sur leur territoire la réalisation de centres d'enfouissement techniques de cette nature.* »¹. Le président du syndicat ne cache pas son « *doute que l'on trouve le site idéal* »².

Les membres des associations sont donc contraints d'évoluer entre l'injonction de proposition comme gage de leur souci de l'intérêt général et les disqualifications des propositions qu'ils formulent, parfois pour les mêmes motifs. Les propos du président du syndicat *Touraine Propre* exprimés lors de l'enquête publique révèlent le déni du travail de proposition effectué par les opposants.

« *Un large débat a contribué à la réflexion depuis le printemps 2003 : publication d'un Livre blanc, colloque avec l'ADEME, réunions de travail et publiques, visites de sites, séminaires nationaux... en associant les associations. Il n'a malheureusement pas permis de faire émerger des solutions complémentaires ou alternatives au plan départemental révisé. Si les associations de défense s'opposent avec virulence à la valorisation énergétique, les solutions préconisées n'apportent pas de réponses à la situation préoccupante du département (...) Les solutions proposées par les opposants ne sont jamais chiffrées et ignorent totalement les capacités contributives des citoyens qui ne supportent plus les hausses continues de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.* »³.

Le débat sur les procédés de traitement est orchestré dans le cadre des « visites » de sites de traitement extérieurs à la Touraine (voir article de presse en annexe). Ces visites organisées par *Touraine Propre*, auxquelles participent des élus, des représentants associatifs et des Verts, sont l'occasion pour chacun des protagonistes de conforter ses positions quant à la pertinence des procédés de traitement. Le méthaniseur de Varennes-Jarcy dans l'Essonne connaît des dysfonctionnements qui confortent les représentants de *Touraine Propre* dans leur conviction : une technique qui manque de fiabilité, qui tient lieu du « mythe », comme en témoignent les propos du

¹ des brèves indications techniques soulignant l'ampleur d'un tel site sont données aux destinataires du courrier : « *A titre indicatif, pour 200 000 tonnes de déchets par an, le besoin global s'élèverait à environ 100 hectares sur 10 m de profondeur, afin d'être en mesure de recevoir des déchets pendant 15 à 20 ans. (Des études techniques seraient notamment nécessaires pour apprécier la nature des sols afin de s'assurer de l'imperméabilité du ou des sites)* ».

² La nouvelle République, février 2004 « Ordures ménagères : l'autre voie »

³ Rapport de la commission d'enquête publique, p. 32

président de Touraine Propre au retour de la visite de l'usine de méthanisation : « *Au delà des mythes, il faut appréhender la réalité. Nous avons vu une filière encore expérimentale qui ne fait l'objet d'aucun contrôle et dont on ne maîtrise pas encore la technologie. Personnellement, je n'ai pas envie de jouer les cobayes. Le risque financier est trop important pour les contribuables.* »¹

Pour les acteurs associatifs en revanche, ces difficultés de mise en route ne doivent pas conduire à rejeter le procédé *a priori*. En l'occurrence, les visites d'incinérateurs (entre autres celui de Bègles) ne donnent pas lieu à la formation d'une meilleure acceptabilité ; elles sont au contraire l'occasion de recueillir des éléments renforçant leur argumentaire (surdimensionnement des installations, contrôles insuffisants,...).

Section II. Les ressorts de la mobilisation

Nous avons mis en évidence la multiplicité des préoccupations et des argumentaires avancés par les opposants, qui convergent vers une cause commune, le refus de l'incinération. Nous focalisons maintenant notre attention sur les modes d'expression et de revendication utilisés par les opposants, qui se caractérisent par leur diversité et leur complémentarité. En effet, la mobilisation a utilisé tous les modes d'expression, moyens d'actions et lieux de pressions, des plus formels (enquête publique relative au PDEDMA, recours juridique), aux plus informels (pétitions, manifestations de rue, pression auprès des élus). Nous relatons ici l'ensemble des modalités d'actions qui ont caractérisé cette mobilisation. Les discours des opposants font émerger deux aspects centraux qui ont fondé leur action, et dont l'issue du conflit semble attester qu'ils ont été déterminants : c'est la mise en public du problème et la colonisation de l'arène politique.

1. La mise en public du « problème déchets » : information et mobilisation populaire

Une fois les sites potentiels annoncés et le plan bouclé, les acteurs impliqués dans le projet d'incinérateur ont amorcé une démarche de « mise en débat » qui consistait à exposer le projet de manière publique. Deux des maires des trois communes concernées -Saint-Pierre-des-Corps et Ballan-Miré- ont pris l'initiative d'organiser des réunions publiques au début de l'automne 2003². Celles-ci ont attiré la foule et ont donné lieu à des échanges houleux entre le public et les différentes autorités représentées, parmi lesquelles *Touraine Propre* et la préfecture. Aussi, dès l'automne 2003, le ton était donné d'une hostilité populaire et de l'impossibilité pour les porteurs du projet de poursuivre leur stratégie d'information.

La mise en public du projet en particulier et de la question des déchets en général était un des leitmotivs des opposants. Deux raisons au moins sous-tendent l'importance de cette dimension de mise en public : il s'agit de parvenir à une mobilisation populaire à même d'opérer une pression sur

¹ « *Touraine Propre n'a pas trouvé la « solution miracle* » », La Nouvelle République, 12/12/2003

² A Saint-Pierre-Des-Corps, une première réunion publique avait été organisée par ARIAL au printemps 2003.

les décideurs, tout en parvenant à un saisissement de la question par la société civile. Si les leaders de l'opposition ont conscience de l'irrecevabilité des arguments à caractère égoïste, une mobilisation de masse s'avérerait nécessaire. Or, ce sont bien les habitants des sites concernés qui sont à même d'être mobilisés autour de cet enjeu. Il s'agit donc de parvenir à un « *travail d'articulation des intérêts particuliers à l'intérêt général* », considérant la riveraineté comme une « *expérience relais permettant de se prononcer sur des enjeux plus globaux* » (Rui, 1999)¹. Il s'agissait de ne pas laisser aux seuls politiques et experts le travail de définition du problème, tant sa formulation que son solutionnement.

Nous avons évoqué la constitution d'une expertise par les leaders et membres des associations. Cette dynamique d'apprentissage et de familiarisation avec le domaine de la gestion des déchets s'est accompagnée d'un effort d'information et de mobilisation de la population. C'est ainsi qu'ont été organisées plusieurs manifestations publiques, à caractère informatif et pour exprimer un désaccord avec le projet d'incinérateur.

Le colloque « *Pour un traitement des déchets sans incinérateur* » s'est tenu le 13 décembre 2003 dans un amphithéâtre de l'Université de Tours. C'est un événement-phare qui permet au collectif de se positionner comme rassembleur, et comme instigateur d'un « débat contradictoire ». La mise en débat d'avis opposés est chère aux organisateurs qui soulignent la présence d'acteurs institutionnels, notamment des élus. Il s'agissait pour le Collectif de faire preuve d'une capacité à se positionner comme experts sur la question des déchets, ainsi qu'à avancer des solutions alternatives à celle de l'incinération : en plus des interventions relatives aux dangers de l'incinération sont évoqués le compostage et la méthanisation. Surtout, une large place est faite aux intervenants extérieurs au contexte tourangeau qui ont été en lutte contre des incinérateurs existants ou en projet, ainsi qu'à la figure nationale de lutte contre l'incinération : Pierre Emmanuel Neurhor, alors président du CNIID. Quelques jours auparavant, le 4 décembre 2003, le collectif organisait une soirée-débat dans une salle de cinéma, au cours de laquelle a été projeté un reportage vidéo réalisé par M6 relatant les événements de Gilly-sur-Isère.

PROGRAMME du Colloque « Pour un traitement des déchets sans incinérateur », 13 décembre 2003

Les Filières

- P.E. Neurhor (CNIID) : Réduction des déchets à la source
- B. Hyllaire (Valorga) : La méthanisation
- D. Boutin (SEPANT) : Le compostage

Productions vivrières, santé et coûts

- P. E. Neurhor
- C. Billaux (CRITOM : Association qui s'est battue contre l'incinérateur de Lasse dans le Maine et Loire)
- M. Sarrazin (APPEL, Lunel Viel, Hérault)

Enjeux citoyens

- D. Frey (ACALP, Gilly sur Isère)
- S. Ducene (AIDE, Dordogne)
- V. Langlois (bureau d'étude Médiation & Environnement, Sarthe)

¹ « la réaction privée de défense NIMBY face à la négation d'une expérience singulière de la riveraineté doit donc être prise au sérieux puisque, pour les riverains, elle est le point de départ de leur travail démocratique et par la suite, de leur entrée en concertation » (Rui, 1999 : 55).

Parallèlement à ces événements à caractère informatif étaient organisés des manifestations « classiques » d'expression de l'opposition à un incinérateur en Touraine. Le 14 février 2004, 800 personnes se sont réunies dans les rues de Tours pour manifester leur opposition à l'incinération. Des pétitions ont circulé, notamment pendant l'enquête publique. Le Collectif a également participé à différentes manifestations locales, à l'instar de la « Foire au Ras le Bol ».

Au delà de ces formes d'expression « classiques » de la contestation, la mobilisation contre l'incinération a très tôt choisi les instances de décision politique comme destinataires privilégiées de leur message. De la même manière qu'il s'agissait de mettre la question des déchets sur la place publique, les opposants ont œuvré à l'imposer dans les sphères de débat et de décision politiques.

2. La colonisation de l'arène politique

La mobilisation orchestrée par le collectif avait comme objet de faire sortir le problème de sa sphère technique et de le réorienter vers la sphère politique. Il s'agissait bien sûr de faire du traitement des déchets une question débattue dans l'espace public, mais également d'amener les élus à se positionner pour ou contre le projet. Aussi, un des enjeux pour les opposants a été de « politiser » le débat, ou plutôt de coloniser les arènes politiques, et ce à plusieurs niveaux.

A. Une pression maintenue auprès des instances délibératives des communes d'implantation

Un premier mode d'action fut de faire pression auprès de l'ensemble des instances décisionnelles locales plus ou moins concernées par l'implantation de l'incinérateur. C'est ainsi que des manifestations ont été organisées en marge de la tenue du Conseil communautaire de *Tours Plus*, en février 2004, puis de celui de la Communauté de Commune de *La Confluence* à Ballan-Miré. Les associations ont en outre envoyé plusieurs lettres aux élus locaux : conseillers généraux, députés, maires.

Mais ce sont surtout les trois communes désignées comme sites potentiels d'accueil de l'équipement -ainsi que certaines communes limitrophes- qui ont fait l'objet d'une forte pression de la part des militants. Celle-ci a pris plusieurs formes : manifestations extérieures pendant les conseils municipaux, assistance silencieuse aux conseils avec des banderoles, questions posées par des conseillers (c'était le cas de l'élu Vert de Saint-Pierre-des-Corps).

A travers la réaction des élus face à ces actions, c'est leur « capacité démocratique » qui était mise en jugement, et ce de manière comparative. Ainsi le maire de Neuillé-Pont-Pierre s'est montré fermé au débat en imposant une séance du Conseil Municipal à huis clos, tandis que celui de Monts est apparu comme un exemple de démocratie en interrompant la séance pour engager un débat avec les manifestants présents.

Les élus interpellés

« Le plus extraordinaire c'était qu'ils [les conseillers municipaux] ne pouvaient pas passer dans les rues de Neuillé-Pont-Pierre sans se faire interpellé, pour nous ou contre nous. Les gens disaient oui ils respectent

même pas le maire etc. mais du coup comme sujet de conversation à Neuillé-Pont-Pierre il n'y avait plus que ça. »

Responsable association locale

B. L'incinérateur introduit dans les débats pré-électoraux

L'autre vecteur de « politisation » du débat porte sur la vie politique « extraordinaire » : les élections régionales et cantonales de mars 2004. A la fin de l'année 2003, *Touraine Propre* décide de « *ne pas polluer la campagne électorale* » (voir article de presse en annexe) en reportant toute décision après les élections régionales et cantonales qui s'annonçaient pour le printemps 2004¹. Cette attitude, jugée anti-démocratique, a fait l'objet de vives critiques de la part des opposants qui se sont empressés de saisir la campagne préélectorale comme une opportunité et même un support pour ce débat. C'est ainsi qu'on a pu voir brandir des banderoles anti-incinération dans les meetings des partis politiques et poser des questions relatives aux positions des candidats quant à la gestion des déchets. Ce refus de l'imposition d'une « parenthèse électorale » est notamment porté par les Verts pour lesquels une telle pratique est en contradiction avec leur conception affichée de la vie démocratique qui repose sur la mise en débat des enjeux et la limpidité des processus de décision.

L'intégration forcée du « problème déchets » dans le débat politique local participe de la démocratisation de la vie publique revendiquée par les opposants. Il s'agit pour eux de parvenir à une meilleure lisibilité du jeu de l'action publique, et cela passe par une clarification des positions des décideurs politiques². Ceux-ci doivent se positionner, pour ou contre, mais de façon claire et affichée. Cette clarification doit permettre une meilleure surveillance de la cohérence des prises de position par les élus au sein des différentes instances : communes, structures intercommunales, Conseil général... Or, un acteur politique majeur est relativement absent du débat sur l'incinérateur : il s'agit du Conseil général, composé d'une courte majorité de droite. Celui-ci semble hésiter entre la tentation de s'opposer à un projet porté par un syndicat où la gauche est majoritaire et l'anticipation de ce dossier dont il va avoir la charge à partir de début 2005, suite au transfert de la responsabilité de la planification.

L'incinérateur enjeu de débat politique local

« Alors là politiquement fin mars ça a été un succès, parce qu'ils voulaient surtout pas en parler dans la campagne, et nous on en a parlé ! Donc ça les foutait en rogne. Et même aux régionales, parce que c'étaient plus ou moins les mêmes candidats locaux. On allait avec les banderoles non à l'incinération aux forums, au congrès du PS, de la droite aussi, St Pierre s'était pareil, enfin bon, c'était assez marrant d'aller dans ces trucs-là, on interpellait tous les élus, les candidats sur ce sujet. Et donc on a foutu un peu le trouble. »

Représentant association locale

¹ « La question épineuse du traitement des ordures ménagères ne viendra pas troubler le jeu des prochaines élections cantonales et régionales. Lors de sa dernière réunion, le comité syndical de Touraine Propre a sagement choisi d'ajourner de cinq mois toute délibération concernant l'implantation éventuelle d'un nouvel incinérateur dans le département. Les poubelles ne pourront pas la vie des candidats. » « Touraine Propre n'a pas trouvé la « solution miracle » », La Nouvelle République, 12/12/2003

² « Dans ce sens la confrontation en public des points de vue a une valeur heuristique qui se traduit au moins de trois façons, d'une part elle fait s'affronter discursivement des divergences entre différents types d'expertises ; d'autre part elle pousse les acteurs politiques à se positionner précisément sur leurs positions et leurs alliances ; enfin elle permet la diffusion des résultats de l'expertise profane vers les citoyens les moins concernés. » (Lascoumes, 1999b).

La « colonisation » de la sphère politique se soldera par une réussite certaine puisque c'est dans ce cadre que seront prises les principales décisions qui conduiront à geler le projet : les retraits successifs des « candidatures » des trois communes choisies, et surtout le moratoire signé par les Verts de Touraine et le Parti Socialiste local entre les deux tours des élections cantonales (voir chapitre 6).

Tableau 10 : Récapitulatif chronologique du conflit

DATE	EVENEMENT	
29 avril 2003	Annonce des trois sites potentiels à la Commission du PDEDMA	Mise en public et colonisation de l'arène politique
5 Juin 2003	Le matin : Colloque organisé par Touraine Propre L'après-midi : vote du plan par la Commission du PDEDMA Le soir : débat à France Bleue Touraine entre D. Boutin (représentant de la SEPANT) et J.L. Galliot (Président de Touraine Propre)	
Octobre 2003	Réunions publiques <ul style="list-style-type: none"> - à Saint-Pierre-des-Corps le 10 septembre, organisée par la sénatrice-maire, 700 personnes présentes - à Ballan-Miré le 6 octobre, 800 personnes (la salle ne pouvait en contenir que 100) 	
24 novembre 2003	Réunion de la Commission du PDEDMA : discussion des amendements du Conseil Général	
4 décembre 2003	Soirée-débat au cinéma Les Studios organisée par le collectif	
Janvier 2004	Associations reçues à la préfecture	
5 Février 2004	Réunion de la Commission du PDEDMA : discussion des amendements du Collectif Arc en ciel	
14 février 2004	Manifestation à Tours. 1000 personnes	
19 février 2004	Manifestation devant les locaux de Tours Plus, le maire de Tours reçoit une délégation	
23 mars 2004	Manifestations à Ballan-Miré (600 personnes), lors du Conseil Communautaire de La Confluence	
Mars 2004	Elections régionales et cantonales Signature du moratoire entre le PS et Les Verts	
2 avril-14 mai 2004	Enquête publique	Effritement du consensus politique et signes d'une redéfinition du problème
27 mai 2004	Conseil municipal de Ballan-Miré : demande le retrait des sites	
20 septembre 2004	Compétences de Touraine Propres élargies à la réduction à la source avec création d'une commission « réduction à la source » dont sont membres plusieurs associations du collectif	
18 octobre 2004	Approbation du plan par le préfet (arrêté préfectoral)	
6 décembre 2004	Commission du Plan réunie avec présence de plusieurs membres du collectif. A l'ordre du jour : étude du syndicat d'Amboise sur la collecte des FFOM, amélioration du compost de La Billette, commentaires de l'administration/recommandations du CE.	
8 décembre 2004	Conseil municipal de Neuillé-Pont-Pierre : la commune se retire	
Décembre 2004	Tract de la mairie de St Pierre affirmant que « la commune n'est pas candidate et ne l'a jamais été »	
Janvier 2005	Recours déposé au tribunal administratif pour l'annulation du plan	
10 mars 2005	Prise de compétence du PDEDMA par le Conseil Général	
Juin 2005	Campagne de Touraine Propre contre les sacs de caisse	
7 décembre 2005	Réunion de la Commission du PDEDMA sous la présidence du Conseil Général	

3. Mobilisation de l'arsenal juridique, réglementaire et des dispositifs de consultation

La mise en public de la question des déchets et leur mise en débat dans la sphère politique ont constitué les axes privilégiés de la mobilisation. Pour autant, les militants ont d'emblée opté pour une diversification des modes d'action sans en dénigrer aucun. Les dispositifs de consultations institutionnels, tels que l'enquête publique, la mise en perspective du projet avec des politiques dépassant l'échelle locale, ainsi que le recours devant la justice, seront autant de ressources utilisées comme moyens de blocage du projet d'incinérateur.

A. La participation à l'enquête publique relative au PDEDMA

La procédure d'enquête publique relative au PDEDMA d'Indre-et-Loire est lancée au début du mois d'avril 2004, juste après les élections régionales et cantonales. Cette procédure de consultation relative au document de planification est utilisée comme tribune pour exprimer un avis quant à l'incinérateur, dans la grande majorité des cas un avis défavorable¹, relayé par des pétitions². La forte participation (4700 pétitionnaires)³ est considérée par les militants comme un succès du travail de mobilisation populaire sur la question des déchets. Les Commissaires enquêteurs en revanche soulignent la dimension riveraine de cette participation : *« Il est apparu très nettement que les observations ont été nombreuses essentiellement dans les lieux concernés par la possible implantation d'une Unité de Valorisation Energétique : Ballan-Miré, Montlouis-sur-Loire et Neuillé-Pont-Pierre, ainsi que dans les communes voisines : Joué-Les-Tours, La Ville-Aux-Dames, Neuvy-le-Roi. On peut regretter qu'aucune observation n'ait été formulée dans de nombreux cantons éloignés de ces zones (voir carte jointe en annexe). »*⁴

Les habitants concernés par l'implantation de l'incinérateur sont décrits comme étant sujets à « une immense peur » et de l'« angoisse », tandis que « le reste du département ne s'est pas senti concerné »⁵. L'analyse de la nature de la participation par les commissaires enquêteurs est sans appel : *« (...) moins de 100 personnes se sont exprimées sur l'élimination de déchets. Ce désintérêt pour l'environnement augure mal de la réalité d'une mobilisation efficace de tous les habitants du département pour la réduction des déchets. »*⁶.

¹ Sur 4754 personnes qui se sont exprimées seules 221 n'ont pas abordé le sujet de l'incinérateur. Les autres ont exprimé un avis défavorable à l'incinération dans 4503 cas, 30 ayant exprimé un avis favorable.

² Plusieurs pétitions ont été remises à la commission d'enquête, à l'instar de la pétition de l'ADEB (Association de défense de l'environnement de Ballan-Miré) : *« Les sous signés demandent que soit approfondie l'étude des autres filières et pesés les coûts économiques sociaux et sanitaires de ces lourdes installations. Les sous signés demandent également la consultation par référendum avant toute mise en œuvre de quelque filière que ce soit. »*

³ Parmi les 4754 observations recensées, 387 ont été consignées sur le registre d'enquête, 430 ont été exprimées par lettres, et 3937 sont les signataires de 19 pétitions (Rapport d'enquête publique, p. 10).

⁴ Rapport d'enquête publique, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁶ Ce constat négatif est cependant nuancé par les commissaires enquêteurs eux-mêmes qui ne considèrent pas cette réaction entachée d'égoïsme comme irréversible. Dans leur recommandation n°17 ils insistent sur la nécessité de communication, d'information et de sensibilisation des citoyens. *« il importe de conserver l'état d'esprit [de la mobilisation], sans peur, sans angoisse et de l'étendre, avec optimisme, à tout le département en développant toutes les actions visant à créer les conditions d'un environnement plus sain, plus accueillant, moins pollué. »*

Malgré la disqualification de la participation¹, les conclusions de la commission d'enquête, plus précisément certaines recommandations, seront reçues par les associations comme une reconnaissance de la pertinence de leurs propositions et de leur capacité d'intervention experte sur la question des déchets. L'utilisation de cette procédure institutionnalisée par les opposants à l'incinération s'opère dans le cadre d'un élargissement du répertoire d'action, plus qu'il ne le réduit (Blatrix, 2000).

B. Convocation de textes officiels et recours juridique

La mobilisation contre l'incinérateur s'est caractérisée par plusieurs tentatives de mise en contradiction du projet avec des principes nationaux et régionaux à visée générale dépassant le strict cadre de la gestion des déchets. Nous avons évoqué la mise en contradiction du projet d'incinérateur avec le protocole de Kyoto signé par la France.

Un autre texte international, va être convoqué dans le conflit tourangeau à plusieurs reprises. Il s'agit de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France en septembre 2002 (voir chapitre 8). C'est au titre du respect de ce texte que plusieurs associations ont officiellement demandé à la préfecture au début de l'année 2004 à faire partie de la Commission de suivi du PDEDMA. Il leur a été répondu que la convention n'étant pas encore officiellement applicable, ils étaient invités à se rapprocher des associations représentées au sein de la commission.

Au début de l'année 2005 trois associations, soutenues par les autres membres du collectif, se sont tournées vers la ressource juridique en déposant un recours contre le Plan départemental. Les motifs invoqués avaient trait tant à la forme qu'au fond, et faisaient valoir entre autres l'application des principes contenus dans la convention d'Aarhus.

D'autres politiques relevant de niveaux de décision dépassant le cadre local ont été invoquées comme aides dans la lutte contre l'incinérateur. L'association ADEB a notamment orchestré ces appels au secours par le biais de plusieurs lettres adressées :

- au président de la République J. Chirac au nom de la lutte contre le cancer,
- au président de la Commission européenne invoquant le principe de précaution,
- au représentant de l'UNESCO au titre du classement du Val de Loire comme patrimoine mondial de l'humanité.

Si ces démarches n'ont pas conduit à une prise de position des instances sollicitées, elles s'inscrivent pour les militants dans une entreprise de démonstration de l'incohérence et de la non-pertinence du projet au regard d'enjeux relatifs à la santé, aux générations futures et au patrimoine. Ce faisant, il s'agit d'opérer un « brouillage » de l'intérêt général, en introduisant « *de la variété, et*

¹ Ce phénomène de dénégation de la représentativité des participants observé dans le cas tourangeau rejoint les analyses relatives aux enquêtes publiques (Blatrix, Rui, Piechaczyk) « *les participants ne vont pas être considérés comme représentatifs, mais au contraire tout se passe comme si on déduisait du caractère marginal d'une participation qui est surtout le fait des personnes les plus touchées, une approbation du projet par le reste de la population restée silencieuse. En définitive, les opposants paraissent ne représenter, c'est-à-dire ne témoigner que du caractère marginal de l'opposition. Ils deviennent à leur insu porte-parole d'une majorité silencieuse favorable au projet.* » (Blatrix, 1996 : 312)

donc de la concurrence, dans la gamme des principes régulateurs envisageables », et ainsi de se positionner comme « porte-parole d'un intérêt collectif d'un genre nouveau » (Barbier, 2005 : 25).

Conclusion du chapitre 5:

La mobilisation contre l'incinérateur a été orchestrée dans le cadre du Collectif Arc en ciel, réunissant des associations et organismes porteurs de préoccupations, de modes d'actions, d'assises territoriales diverses. L'organisation au sein d'une structure porteuse d'un message commun du refus de l'incinération a constitué la force des militants, tout en préservant leur indépendance. C'est d'emblée que l'argumentation a convergé vers des revendications d'intérêt général, selon un mécanisme désormais classique de « montée en généralité ».

L'intervention de ces « nouveaux acteurs » revendicateurs d'une participation aux décisions et prétendant ainsi prendre part à la définition du « problème déchets » est venue bouleverser tant le monde associatif que les institutions locales. En refusant la solution élaborée dans les arènes instituées de décision, les militants oeuvrent pour une réouverture du débat permettant de rediscuter les bases de la politique locale de gestion des déchets. Cette mise en débat forcée du « problème déchets » est opérée par le recours à toutes les ressources offertes, y compris les instances institutionnalisées de consultation telle que l'enquête publique. Mais l'enjeu majeur consistait à susciter à la fois une mise en public et une « contamination » de la sphère politique. C'est ce qui confèrera une réussite à l'entreprise d'opposition.

Chapitre 6.

Les effets du conflit : une redéfinition du problème vers une re-territorialisation de la gestion des déchets ?

L'issue la plus marquante de cet épisode conflictuel est le gel du projet d'incinérateur. Quoique n'étant pas définitivement abandonnée, sa réalisation dans la forme prévue est largement compromise. Après avoir exposé l'origine du projet et l'opposition à laquelle il a donné lieu, nous consacrons ce chapitre à une analyse des « effets » du conflit, notamment ses conséquences en matière de « définition du problème déchets » au niveau local. En quoi la crise de la gestion des déchets, engendrée par le conflit de l'incinérateur, a-t-elle fait évoluer la façon d'appréhender la question des déchets ?

Si l'achèvement de notre travail d'observation ne permet pas de saisir l'ensemble des incidences de cette période de crise sur la politique locale sur le long terme, l'histoire de cette « décision à l'envers » semble avoir engendré des bouleversements à plusieurs niveaux. Le saisissement du problème par des acteurs de la société civile revendiquant une participation aux décisions a donné lieu à une relative ouverture des arènes de décisions, tandis que les dispositifs d'information institutionnels ont été largement débordés. Ces « nouveaux acteurs » se sont imposés pour participer à un travail de remise en cause et de redéfinition du problème, en l'occurrence par le biais d'une prise en compte de la question de la réduction à la source. Ce travail de mise en public, du moins de mise en visibilité de l'action publique relative à la gestion des déchets a également conduit à une relative déstabilisation de la sphère politique.

Quant à la gestion effective des déchets, elle semble s'orienter vers des solutions pensées à une échelle territoriale plus restreinte, dans le cadre d'une revalorisation des équipements existants.

Section I. L'issue du conflit : le retour du politique

An cours de l'année 2004 plusieurs événements ont contribué à compromettre la réalisation du projet d'incinérateur : le moratoire signé lors des élections cantonales puis les retraits successifs des communes « candidates » à l'accueil de l'usine. Ces revirements sont le fait d'une mobilisation de la sphère politique sur cette question, et traduisent un relatif effritement du consensus autour de l'incinérateur qui semblait prévaloir jusqu'alors.

1. Le moratoire PS/Verts signe le gel du projet

Alors que le souhait des porteurs du projet d'incinérateur était de ne pas « polluer la campagne électorale » précédant les élections du printemps 2004, c'est justement dans le cadre de cet événement que va être donné un coup d'arrêt au projet à travers un accord conclu entre les Verts de Touraine et la section locale du Parti Socialiste entre les deux tours des élections cantonales. Les candidats Verts avait mis en avant la question des déchets dans leur programme en s'engageant à « *construire un plan ambitieux de réduction, de tri et de valorisation matière des déchets, et refuser l'implantation d'un nouvel incinérateur en Indre et Loire* »¹. Au soir du premier tour, les Verts ont négocié le report de leurs voix au PS moyennant trois conditions, dont une ayant trait à la gestion des déchets : l'instauration d'un moratoire de trois ans pendant lesquels aucune décision ne serait prise au sujet de l'incinérateur². Le contenu de l'accord était ainsi formulé :

« *Pour le traitement des ordures ménagères et assimilées,*

- *lancer un plan ambitieux de réduction à la source, de tri et de valorisation matière des déchets*
- *ouvrir un moratoire d'au moins trois ans avant toute décision sur l'incinération, permettant de suivre l'évolution des technologies alternatives,*
- *lancer un grand débat citoyen associant population, experts et associations, en vue d'une consultation de tous les citoyens. »*

La droite gagne finalement le Conseil Général, mais avec une très courte majorité. Le risque politique que représente la décision de la mise en place d'un incinérateur est tel que le moratoire semble mis en place de fait, chacun ayant intérêt à attendre les prochaines échéances électorales.

Le président du Syndicat *Touraine Propre*, membre du Parti Socialiste, est alors mis en porte-à-faux. Il dénonce tant le contenu que les conditions de cet accord auquel il n'a pas participé et rend sa carte du Parti Socialiste. « *Un coup de poignard qui ressemble certes à un coup d'épée dans l'eau puisque Touraine Propre ne se sent pas tenu par les engagements de deux partis* » écrit La Nouvelle République le 13/05/2004.

L'enquête publique relative au PDEDMA est ouverte au début du mois d'avril 2004, soit très peu de temps après les élections. Aussi, les participants comme les membres de la commission d'enquête tiendront compte de ce contexte particulier. Si les commissaires enquêteurs présentent la signature du moratoire comme un risque d'estomper le caractère d'urgence que revêt la décision concernant une solution pour le traitement des déchets³, ils renvoient les observations qu'ils ont recueillies à ceux qu'ils estiment en être les destinataires : les élus⁴. Les commissaires se situent

¹ Programme électoral des Verts de Touraine.

² Au-delà de l'objet en jeu, cet accord est vécu comme une victoire pour les Verts qui sont dans une certaine mesure parvenus à imposer leur vision de la pratique politique : « *on ne négocie par sur des sièges et des personnes mais sur des projets* » (entretien avec un responsable des Verts). Ces militants de l'écologie politique se définissent alors comme « transformateur », comme médiateur entre un mouvement populaire et l'arène politique.

³ « *Des accords signés entre certains partis politiques demandant un délai de trois ans pour étudier cette implantation ont peut-être contribué à faire croire qu'il n'y avait pas urgence à se manifester pour cette enquête et ont pu, d'une certaine façon, démobiliser la population.* » (Rapport d'enquête publique, p. 3).

⁴ « (...) toutes les observations relatives à l'incinération, favorables ou défavorables, s'adressent par le canal de cette enquête publique sur la révision du plan, en fait, aux élus municipaux, seuls décideurs. » (Rapport d'enquête publique, p. 4).

ainsi comme des intermédiaires à même de faciliter le débat qui « *paraît impossible entre des antagonistes semblant vivre dans des planètes différentes.* »¹.

Il est certain que la signature du moratoire marque un coup d'arrêt au projet d'incinérateur. Toutefois, son interprétation demeure délicate : les Verts, de même que le collectif, ne souhaitent en aucun cas un gel du débat relatif à la question des déchets. Aussi, la mobilisation se poursuit sous la forme d'une certaine présence visant à maintenir la question des déchets à l'agenda local. Il s'agit « d'obliger à en parler », de ne pas tomber dans le piège de laisser retomber la mobilisation pour laisser s'opérer un ressaisissement du problème par les acteurs institutionnels.

De son côté *Touraine Propre* refuse de renoncer à recourir à l'incinération, qui continue à être présentée comme une nécessité². En octobre 2005 le Conseil syndical a retenu un bureau d'études chargé d'étudier les modes de financement d'une unité de valorisation énergétique.

Cela dit, l'effritement du consensus politique³ autour de l'incinérateur devient visible au cours de cette année 2004. Les réticences à l'égard de l'incinération vont progressivement gagner les élus, notamment ceux des communes concernées.

2. L'effritement du consensus politique autour du projet d'incinérateur : le retrait successif des communes « candidates »

La commune de Ballan-Miré a été la première à retirer sa candidature pour l'accueil de l'unité d'incinération. Cette décision prise lors du conseil municipal du 27 mai 2004 fait suite au moratoire, dénoncé par les élus ballanais qui demandent le retrait du projet sur leur commune, mais également sur les deux autres communes concernées. Si le Conseil Municipal se prononce en faveur du PDEDMA, la légitimité de *Touraine Propre* est explicitement remise en cause. La position de la municipalité de Ballan-Miré est à mettre en relation avec le choix de la Communauté de Communes de *La Confluence* (dont elle fait partie) de ne présenter aucun candidat pour siéger à *Touraine Propre*, ce qui atteste d'une certaine défiance à l'égard du syndicat.

Le texte de la délibération du conseil municipal du 27 mai relative à l'avis sur la révision du PDEDMA est envoyé à tous les foyers de la commune. « *Le Conseil Municipal (...) DEPLORE le caractère de politique politicienne qu'a pris ce dossier au détriment du débat de fond, en conséquence, S'INTERROGE sur l'utilité et la finalité du Syndicat Touraine Propre et sa compétence à faire des propositions de sites potentiels d'accueil d'une unité de valorisation énergétique et DEMANDE LE RETRAIT DES TROIS SITES DU PLAN DEPARTEMENTAL ; EMET UN AVIS FAVORABLE concernant le projet de Plan Départemental d'élimination des*

¹ Rapport d'enquête publique, p. 4.

² « *Touraine Propre poursuit son travail d'investigation et de réflexion sur la filière de valorisation énergétique des déchets. La visite organisée chez nos voisins de Lasse, à quelques kilomètres de Château-La-Vallière, a confirmé que l'incinération, parfaitement maîtrisée et contrôlée, pouvait apporter des solutions pérennes à des coûts acceptables.* », écrivait le Président du syndicat dans la lettre d'information électronique de *Touraine Propre*.

³ Le terme de consensus est probablement abusif. Mais le silence d'une grande partie des élus au profit de ceux engagés dans la formulation et le portage du projet donne l'illusion d'un consensus politique.

déchets ménagers et assimilés qui s'inscrit dans le schéma de filières complètes de collecte et de traitement en tenant compte des facteurs d'évolution. »

La décision des élus municipaux est justifiée par un mépris à l'égard du caractère de « politique politicienne » et se prévient de toute disqualification « nimbyiste » en élargissant leur demande de retrait aux deux autres communes. Toutefois, l'injustice que représente l'accueil d'une installation de traitement des déchets de l'agglomération, mise en évidence par l'ADEB, va trouver un écho auprès de représentants politiques du secteur : le député H. Novelli relaye cet argument dans le cadre d'une lettre adressée au préfet¹.

Le 8 décembre 2004, la commune de Neuillé-Pont-Pierre « se retire » à son tour. Le conseil municipal demande « *à ce que la commune ne soit plus inscrite comme site potentiel* » invoquant notamment le coût de transports élevé des déchets en cas d'implantation de l'incinérateur sur la commune. Cette décision est le résultat d'une pression maintenue des opposants auprès du conseil municipal. « *Les opposants ont exercé depuis dix-huit mois une pression continue sur le conseil municipal (...) Il s'agissait donc mardi soir du quatorzième conseil placé sous l'œil très critique des opposants (...)* »². En effet, 70 personnes étaient réunies à l'extérieur de la mairie pendant que les élus délibéraient à huis clos.

A la mi-décembre 2004, les regards se tournent alors vers Saint-Pierre-des-Corps. L'association ARIAL, via le Conseiller municipal issu de la liste « Actifs et ouverts » associée aux Verts, demande la tenue d'un débat sur la question au sien du conseil municipal. Celui-ci n'aura pas lieu. La maire (affiliée au Parti Communiste) accusée d'avoir avancé la candidature de sa commune pour l'accueil de l'installation, a adopté une position plus sibylline. Par le biais d'un tract envoyé à l'ensemble des habitants de la commune, elle affirme « *la ville n'était pas candidate à cette implantation. Elle ne l'est toujours pas* »³. La maire critique au passage le Conseil Général qui « *s'est toujours refusé à prendre position sur les grandes lignes de ce plan* » et la Communauté d'Agglomération « *où aucune orientation claire n'a encore été retenue* ».

Les retraits des communes désignées pour l'implantation de l'incinérateur sont les événements les plus compromettants pour la poursuite du projet. Mais ce courant de démobilisation des localités ne se limite pas aux communes directement concernées. D'autres, à l'instar de Montlouis, invoquant le principe de précaution, expriment leur refus d'accueillir l'installation à l'occasion de l'enquête publique. Résultant d'un phénomène d'« inversion du risque » (Roqueplo, 1993) redoublé en raison du caractère opaque de la sélection des premiers sites, le désengagement des communes d'implantation se propage ainsi à d'autres collectivités qui agissent par anticipation.

¹ « (...) j'avais pris, en son temps, position contre l'implantation d'un incinérateur sur la commune de Ballan-Miré. D'une part pour des raisons liées à l'évolution et l'émergence de nouvelles techniques d'éliminations des déchets, et d'autre part, pour des conditions plus politiques, dans la mesure où si un tel outil devait s'implanter, la logique devrait conduire à choisir le territoire concerné, c'est-à-dire celui de la Communauté d'Agglomération Tours Plus », Lettre de Henri Novelli député de la 4^{ème} circonscription d'Indre et Loire, le 16 avril 2004 [site Internet de l'ADEB].

² La nouvelle République, 9 décembre 2004.

³ Mairie de Saint-Pierre-Des-Corps, Déclaration des élus de la majorité municipale de Saint-Pierre-Des-Corps relative au traitement des déchets.

L'effritement du consensus apparent qui avait prévalu jusqu'alors, est un effet direct de la contestation orchestrée depuis le lancement du projet. Ainsi, la stratégie de « colonisation » de l'arène politique mise en œuvre par les opposants (voir *infra* chapitre 5) a porté ses fruits dans la mesure où les élus ont répondu à l'injonction de positionnement, et ce le plus souvent dans un sens défavorable à la poursuite du projet engagé. Les arguments avancés par les élus rejoignent ceux développés par les acteurs de la contestation populaire (risques sanitaires, déni de la démocratie, coûts liés au transport), et s'inscrivent dans un mécanisme similaire de « montée en généralité » visant à se démarquer d'intérêts entachés d'égoïsme.

Section II. Le conflit facteur de redéfinition locale du « problème déchets »

Le gel du projet d'incinérateur ne résout pas pour autant la question de la gestion des déchets. Pour les opposants, l'enjeu est de maintenir la question à l'agenda politique local et de mettre en œuvre des solutions alternatives démontrant l'inutilité de l'incinérateur. C'est dans le cadre des arènes de discussion formelles, qui leur ont été partiellement ouvertes, que le débat va se poursuivre. La mobilisation populaire laisse alors place à une participation institutionnalisée, qu'il s'agit de rendre représentative compte tenu de la reconfiguration de la scène associative.

1. Quelle ouverture des arènes de discussion pour quelle participation ?

Les acteurs de la mobilisation contre le projet d'incinérateur ont fait, précocement, le choix de ne dénigrer aucun moyen d'expression et de revendication. Malgré le dilemme posé aux participants de devenir caution de décisions qu'ils ne soutiennent pas, l'ouverture des instances décisionnelles a constitué une de leurs revendications majeures. Deux instances étaient particulièrement visées par les demandes de participation : la Commission du PDEDMA et les assemblées de *Touraine Propre*.

A. La participation à la Commission de suivi du Plan : discussion des amendements et représentation associative

A la suite des modifications apportées par le Conseil Général à l'automne 2003¹ les discussions autour du plan pourtant clos en juin vont être prolongées. Les associations engagent alors une démarche similaire au Conseil Général, qui prend la forme de plusieurs amendements, et revendiquent une « réouverture » du plan. La confrontation des arguments et propositions du Collectif avec la Commission du plan a débuté en janvier 2004. Deux rencontres ont eu lieu entre

¹ Dans le cadre de la consultation des collectivités territoriales pour l'approbation du Plan, le Conseil Général a formulé des propositions d'amendements, portant notamment sur un renforcement de la réduction à la source des déchets (DIB et DMA).

les membres du collectif et plusieurs acteurs administratifs (la Directrice des Collectivités Territoriales de la Préfecture, ainsi que des représentants des services de l'Etat : DDASS, DDE, DRIRE). Ces réunions sont l'occasion pour les opposants de présenter leurs amendements au plan départemental. Le 5 février 2004, ces amendements sont discutés un à un en Commission plénière (le collectif est alors représenté par les deux associations membres de la commission). La principale revendication, qui consiste à exclure l'incinération comme procédé de traitement, est refusée. Si les considérations d'ordre général donnent lieu à des modifications du texte¹, celles portant sur les points précis ne seront pas retenues. Ainsi la régie directe n'est pas retenue comme seul mode de gestion des équipements.

Ce n'est qu'à la réunion suivante, le 6 décembre 2004, que quatre membres du Collectif pourront participer physiquement à la Commission, en plus des deux associations historiques. Le choix des représentants est opéré de manière à ce que le maximum d'associations (huit) soient représentées à travers quatre membres titulaires et quatre suppléants.

Pourtant, cette intégration à la commission du plan n'est pas définitivement acquise, elle est remise en cause avec le passage de la compétence de suivi du Plan de la Préfecture au Conseil Général. Les quatre membres du Collectif se verront refuser la participation à la première réunion de la Commission tenue sous l'égide du Conseil Général, le 7 décembre 2005. Les représentants du Conseil Général, qui affirment avoir convoqué les membres de la Commission selon la liste fournie par la Préfecture, proposeront aux membres du Collectif réunis devant le Conseil Général en présence de la presse, que deux d'entre eux assistent à la réunion, ce qu'ils refuseront. A l'issue de plusieurs courriers et rencontres avec des représentants du Conseil Général, les membres du Collectif obtiendront une représentation à la Commission du Plan conforme à leur revendication et à ce qui avait été acquis du temps du pilotage par la Préfecture.

B. La réduction à la source discutée au sein de *Touraine Propre*

Les opposants ont obtenu l'ouverture d'une autre arène décisionnelle avec la création de la commission « Réduction à la source » au sein de *Touraine Propre*. Cette commission résulte d'un élargissement des compétences du syndicat (voir *supra*). La représentation du Collectif est opérée selon les mêmes principes que pour la Commission du Plan, afin de permettre la présence de plusieurs associations.

Du point de vue des représentants associatifs, les mêmes questionnements soulevés lors de la rédaction des amendements et la recherche d'une solution alternative refont surface. Cette participation représente un moyen d'opérer une redistribution des responsabilités à l'égard du « problème déchets », en associant les opposants avec une injonction de propositions. La participation à une telle commission de travail place d'emblée les représentants associatifs dans un cadre formé par les contraintes propres aux décideurs, celui de la recherche de solutions et de leur

¹ notamment le second amendement ainsi rédigé : « *Quelles que soient les filières et les sites à choisir, pour le traitement des déchets en Indre et Loire, la chaîne en amont et en aval doit avoir les retentissements écologiques les moins dommageables pour la santé humaine et pour l'environnement. Ce traitement doit se faire au plus près des gisements.* », auquel la préfecture ajoute la précision suivante : « *en tenant compte des équipements existants* ».

mise en œuvre. Il s'agit de ne pas s'engager d'emblée dans les aspects techniques tout en les maîtrisant suffisamment pour revendiquer la réalisation d'études plus ou moins ciblées. L'enjeu qui se pose aux associatifs est alors de contraindre les termes du débat, tout en maintenant la menace de quitter la Commission si celle-ci s'avérait être une instance sans incidences sur l'action publique.

La participation des associations à la « Commission Réduction à la source » de Touraine Propre

« On a eu deux commission jusqu'à présent, on va essayer de lutter à l'intérieur, mais on voit qu'il y a une volonté de ne pas aboutir, de faire que des petits exemples et de ne pas avoir de stratégie. D'abord il n'y a pas de sous, pas de budget, et quand il n'y a pas de budget il n'y a pas de volonté. C'est ça qu'on va contester dans un premier temps, pour avoir les moyens d'aller plus loin.... Donc on propose un certain nombre de choses, on voudrait qu'il y ait des objectifs, qu'on tende vers des stratégies, après est-ce qu'on va être entendus ou pas, on verra. Si on n'est pas entendus et que ça ne ressemble à rien on le dira et puis on sortira de cette commission car on n'aura rien à faire à l'intérieur. »

Représentant association locale

« Ce débat continue, il est permanent. Par exemple : devons nous être techniques ? Non. Cependant dans une commission de réduction des déchets, nous ne faisons pas les études techniques, mais nous demandons qu'elles existent. C'est compliqué parce qu'il faut être quand même un peu techniques. Nous ne sommes pas des techniciens mais des médiateurs de la technique. Il faut parler au nom de l'intérêt général : tu ne dis pas je m'en fous, tu donnes des pistes. Il faut se trouver dans la solution de placer l'interlocuteur dans la situation de refuser ou pas ce que tu as proposé. Il faut donc un minimum de débat technique. »

Représentant des Verts de Touraine

La mobilisation contre le projet d'incinérateur a ainsi donné lieu à une relative ouverture des arènes de décision avec l'intégration d'une représentation associative élargie. La présence des deux « associations historiques » est complétée par l'intégration d'autres membres du collectif mobilisés sur la question des déchets depuis le projet d'incinérateur.

Cette ouverture créée *a priori* l'opportunité d'une redéfinition du « problème déchets ». Ce travail d'infléchissement de la politique locale de gestion des déchets semble résulter dans le cas tourangeau de la capacité des acteurs mobilisés à avoir imposé une « remontée en amont » concernant la problématique déchets.

2. La mise à l'agenda local de la réduction à la source : une remontée en amont dans le « problème déchets » ?

L'adoption d'une politique ambitieuse de réduction de la production de déchets est pour le Collectif un préalable incontournable à la recherche de solutions de traitement. Le conflit autour de l'incinérateur conduit à partir de 2004 à la mise à l'agenda local de la problématique de la réduction à la source. Nous pouvons ainsi parler d'une « remontée en amont » dans la façon d'appréhender le « problème déchets ».

Cette évolution prend corps avec la création d'une « Commission réduction à la source » au sein de *Touraine Propre*, liée au changement des statuts du syndicat. En effet, la Commission d'enquête publique a assorti son avis favorable d'une réserve : « que les statuts de *Touraine Propre* soient modifiés afin que cette structure puisse étudier, non seulement la valorisation énergétique, mais aussi toutes les autres possibilités de réduction, de valorisation et d'élimination des déchets : réduction des déchets à la source, méthanisation, centres d'enfouissement réversible, politique

zéro déchets, compostage des fermentescibles... de manière à prendre les décisions qui s'imposent. ». Les rapporteurs de la consultation publique imposent ainsi au syndicat de délaisser une approche centrée sur le seul traitement pour prendre en compte le problème davantage en amont. Quant au traitement, la Commission d'enquête prescrit un élargissement du spectre des solutions envisagées, en incluant notamment les procédés préconisés par les opposants, à savoir la méthanisation et l'enfouissement réversible¹.

Aussi, cette inflexion dans la prise en compte du « problème déchets » est le résultat de la pression de la « société civile » locale, relayée par la commission d'enquête publique. Elle s'inscrit cependant dans une tendance au niveau national, amorcée dès la fin des années 1990 et prédominante ces dernières années, d'orientation de la politique déchets vers la thématique de la réduction à la source (voir partie I). Ces changements locaux ne sont pas indépendants de cette tendance générale. Cela dit, c'est sans conteste la survenue du conflit qui a été déterminante dans la mise à l'agenda local de la réduction de la production de déchets.

La principale réalisation effective en matière de réduction des déchets a été orchestrée par la Communauté d'Agglomération *Tours Plus* qui a mené une campagne de sensibilisation à la réduction des sacs de caisse. Des affiches et des tracts adressés aux habitants les invitaient à préférer aux sacs jetables des sacs en tissus réutilisables, offerts par *Tours Plus*. Le nombre de demandes de ces sacs a largement dépassé les attentes des responsables de cette campagne, qui s'est ainsi révélée être un succès. Si les effets en termes de volume de déchets produits restent infimes, cette démarche a néanmoins permis de mettre en évidence la propension des consommateurs à opérer un changement de comportement.

La politique de réduction des sacs de caisse a été relayée par *Touraine Propre* qui a amorcé une démarche de concertation avec les syndicats de la grande distribution donnant lieu à une nouvelle opération de réduction des sacs de caisse. La Chambre de Commerce et d'Industrie d'Indre-et-Loire a financé l'achat de cabas, tandis que *Touraine Propre* se chargeait de la campagne de communication auprès des habitants (affichage urbain).

Malgré le succès de cette action à caractère symbolique, la prise en compte de la réduction à la source au niveau local se heurte à deux points d'achoppement majeurs. D'une part une politique de réduction à la source implique une remise en cause du système de production-consommation (voir chapitre 3). Or, dans un contexte d'action locale, la marge de manœuvre des acteurs locaux en matière de réduction à la source *a priori* semble réduite. C'est alors la question de la distribution des responsabilités en matière de production des déchets entre les consommateurs, les industriels-distributeurs et les élus qui est déclinée au niveau local. Or, les points de vue divergent quant aux mesures à mettre en œuvre et à la distribution des responsabilités qu'elles induisent. « *Nous ne désignerons par de responsables, ni les industriels ni les consommateurs : nous voulons agir dans*

¹ Si l'avis rendu par la commission d'enquête est favorable au PDEDMA, l'analyse détaillée comporte toutefois certains critiques à l'égard du plan. A titre d'exemple, les commissaires enquêteurs ont jugé que l'objectif de recyclage de 25 % minimum « manque d'ambition » (Rapport d'enquête publique, p. 11). Ils estiment par ailleurs « *urgent d'intervenir en développant la récupération de la fraction fermentescible des ordures ménagères des particuliers.* » (Rapport d'enquête publique, p. 16). Surtout, l'avis de la commission d'enquête est accompagné de 24 recommandations. Deux au moins retiennent notre attention car elles reprennent deux propositions chères au collectif Arc en ciel : la mise en œuvre d'une « politique zéro déchets » et la reconnaissance de « l'enfouissement réversible » comme procédé de traitement.

les deux directions » affirmait une élue de *Touraine Propre*¹. Les acteurs associatifs revendiquent quant à eux une action plus ferme des élus à l'égard des industriels². Ils craignent surtout que l'activité de la Commission se limite à des mesures ponctuelles de nature communicationnelle, sans effet notoire sur les masses de déchets. Aussi, au sein de la « Commission réduction à la source », les avis divergent quant au contenu d'une politique locale de réduction à la source.

La « Commission Réduction à la source » de *Touraine Propre* représente d'autre part une structure permettant la réalisation d'études et d'expérimentations diverses ainsi qu'une arène de débat de celles-ci. C'est de cette fonction que les membres associatifs attendent le plus. Sans pour autant devenir eux-mêmes producteurs d'expertise, l'enjeu se situe dans la formulation des études à réaliser. C'est ainsi qu'ils revendiquent les études et des visites de collectivités ayant mis en œuvre des systèmes de collecte sélective de la fraction fermentescible des ordures ménagères ainsi qu'une taxation au poids de déchets³.

L'expérimentation demeure la preuve la plus valable, à l'instar du succès rencontré par la distribution des composteurs individuels. La mise en œuvre de solutions, même à titre expérimental, semble à même d'engager une démarche d'apprentissage collectif et de dépasser les points de discorde.

Car le clivage originel demeure entre les élus à la recherche d'une « vraie solution » au traitement des déchets et les militants associatifs soucieux de maintenir le débat ouvert et porté sur la place publique. Les contraintes et les temporalités des protagonistes diffèrent, et leurs images respectives sont en jeu. Pour les élus, il s'agit de donner à voir leur capacité à apporter une solution, tandis que les objectifs poursuivis par les associatifs nécessitent un maintien du débat, au prix d'un investissement important et du risque de partager à terme la responsabilité des décisions qui seront arrêtées.

Dans le cas tourangeau, la dimension de la solution est centrale, car se joue l'ouverture ou la clôture du débat, c'est à dire du maintien à l'agenda local de la question de gestion des déchets. La situation de crise née avec le projet d'incinérateur a ouvert et donné lieu à une publicisation du débat relatif au traitement des déchets. Maintenir le débat ouvert, c'est garantir une certaine malléabilité au « problème déchets » et ne pas clore la liste des prétendants à exprimer leur vision du problème.

¹ La Nouvelle République, 23-24 octobre 2004.

² PE Neurhor, ancien directeur du CNIID, concluait le colloque du 13 décembre 2003 par le refus de faire porter la responsabilité aux consommateurs et interpellait les élus dans leur rôle de régulateurs des pratiques des industriels.

³ Cette demande est formulée dans une lettre du 26 novembre 2005 des membres du Collectif à *Touraine Propre* : « Nous vous proposons donc d'aller à la rencontre de lieux et de personnes qui, comme cela est décrit et soutenu par l'ADEME dans des documents récents recensant une dizaine de sites, ont pris des initiatives en matière de collecte, l'une des 1ères phases de cette chaîne, en particulier celle intitulée « redevance incitative » pour un mode de collecte dénommé « pesée embarquée ». »

Section III. Vers une reterritorialisation des solutions de traitement ?

Le refus d'un équipement unique pour l'ensemble du territoire considéré a pour corollaire une gestion des déchets « au plus près des gisements », ce qui implique une reprise en charge des solutions de traitement par les « collectivités intermédiaires » (communautés de communes, communauté d'agglomération, syndicats) ainsi qu'une multiplication des équipements. Aussi, il convient d'évaluer dans quelle mesure le conflit tourangeau a engendré une reconfiguration de la prise en charge territoriale des déchets. Seule une observation sur le long terme permettrait de présenter des résultats aboutis à cet égard. Cela dit, le conflit a engendré deux types d'effets : d'une part, l'amorce d'un ressaisissement de la question du traitement par des collectivités intermédiaires ; d'autre part, le report du problème vers les sites d'enfouissement existants qui ont déposé des projets d'agrandissement.

1. L'engagement des syndicats locaux dans des politiques de traitement

Les dissensions d'ordre politique, qui ont eu pour conséquence d'entamer la légitimité de *Touraine Propre*, semblent avoir suscité un certain « resserrement » de la gestion des déchets autour des syndicats intermédiaires membres de *Touraine Propre*, c'est à dire les Communautés de Communes, syndicats de traitement et la Communauté d'Agglomération.

Le conflit autour de l'équipement prévu par le syndicat *Touraine Propre*, mais surtout le moratoire signé par les partis politiques, n'ont pas été sans conséquence quant aux rapports établis entre le Syndicat et les structures intercommunales membres. Il semble en résulter une prise de distance entre les structures intercommunales et le bureau décisionnel, comme l'indique un article de la Nouvelle République titré « *Smictom de la Billette : malaise autour du moratoire* » paru le 8 avril 2004. Le conseil du SMICTOM de La Billette a décidé de « *surseoir à la désignation de ses délégués dans l'attente des éclaircissements de la position de Touraine Propre* », quant aux délégués actuels ils ne participeront aux réunions du bureau de *Touraine Propre* « *qu'après la tenue préalable d'une réunion du conseil syndical du SMICTOM* ». A cela s'ajoutent des situations plus conflictuelles, telle que la Communauté de communes de *La Confluence* -qui comprend la commune de Ballan-Miré- qui a suspendu sa participation à *Touraine Propre*.

Ces marques de distance voire de défiance des structures intermédiaires vis-a-vis du syndicat *Touraine Propre* amènent à poser l'hypothèse d'un ressaisissement territorial de la question des déchets. Si la structure *Touraine Propre* n'est pas toujours contestée ouvertement, on observe un certain repositionnement de la part des responsables élus des structures intercommunales qui souhaitent débattre des enjeux et s'arrêter sur des positions avant leur mise en débat au sein du syndicat. Ces remous politiques qui résultent notamment de la signature du moratoire sont concomitants¹ à l'engagement de plusieurs syndicats dans des démarches relatives au traitement

¹ Nous préférons parler ici de concomitance, la chronologie des événements ne nous permettant pas d'affirmer que les mesures prises par les syndicats sont le résultat direct des tensions d'ordre politique.

des déchets. C'est ainsi que le SMITOM a commandité une « étude de faisabilité d'une collecte sélective de biodéchets sur le secteur du SMITOM d'Amboise », laquelle a été présentée en Commission du Plan le 6 décembre 2004. La mise en œuvre d'une collecte de la partie fermentescible des déchets ménagers et du compostage de ceux-ci aurait comme conséquence la limitation des tonnages de ce secteur envoyés à l'incinération. Sur le territoire de l'agglomération tourangelles, c'est le compostage des déchets organiques des « gros producteurs » qui est envisagé. Ces démarches qui visent à limiter les tonnages de déchets à éliminer (par l'enfouissement ou l'incinération), ont vu le jour dans le contexte d'une crise locale autour de l'incinération. Elles révèlent un engagement des décideurs vers des procédés moins contestés et conformes à une démarche identifiée comme relevant du développement durable.

Des démarches expérimentales de compostage sont conduites par des collectivités avec l'appui d'associations de protection de l'environnement. Le recours au compostage est d'ailleurs particulièrement encouragé par la préfecture qui y voit une alternative partielle à l'incinération. Certaines associations SEPANT se positionneront comme expert-conseiller auprès des collectivités locales, accompagnant la réalisation d'études et d'expérimentations sur le bio-compostage, menées conjointement avec des collectivités locales.

La difficulté de réaliser de nouveaux exutoires et la pression sociale pour une politique renouvelée de gestion des déchets ont poussé les structures intermédiaires à mettre en œuvre à leur échelle des démarches d'intensification de la valorisation, à travers la distribution de composteurs individuels par exemple. *Tours Plus* a ainsi distribué près de 4000 composteurs aux habitants de l'agglomération à l'été 2006. D'autre part, la communauté d'agglomération a mis en place une redevance spéciale à destination des « gros producteurs » -privés, puis publics-, afin de les faire participer au financement du service qui ne repose plus dorénavant sur les seuls particuliers. Avec la mise en place de ces mesures, l'agglomération a pu amorcer une inversion de la tendance à l'augmentation des déchets : les volumes voués à l'enfouissement sont dorénavant en baisse.

Aussi, bien qu'il n'ait pas conduit à l'abandon définitif de l'incinération comme procédé de traitement, il semble que le conflit tourangeau ait conduit à l'amorce d'un consensus entre élus et administratifs pour une valorisation-matière plus poussée, et ce dans le cadre d'une gestion territorialisée, c'est-à-dire à une échelle plus restreinte que le territoire de *Touraine Propre*.

Le projet reconsidéré

« Je pense qu'un incinérateur il faut y mettre le minimum, ce qu'on ne peut pas mettre ailleurs. Tant qu'on n'aura pas acquis cette chose-là je crois que ça ne marchera pas. Les élus, ceux qui s'en occupent du moins, sont convaincus de la chose. On trie au maximum et ce qu'on ne peut vraiment pas travailler on le met dans l'incinérateur, c'est comme ça qu'il faut le voir je crois. (...) Ça serait une erreur, dans le développement durable, d'incinérer la partie fermentescible. »

Elu d'un EPCI

Enfin, reste à savoir quel rôle va jouer le Conseil Général, dorénavant en charge du pilotage du PDEDMA. Lors de la réunion de la Commission en décembre 2005, la question du traitement des déchets n'a pas été abordée, le représentant du Conseil Général proposant de la traiter dans le cadre

D'autre part, les élus les plus impliqués dans la recherche de solution à l'échelle de leur EPCI n'étaient pas porteurs d'un discours remettant en cause la légitimité de *Touraine Propre*.

d'une réunion regroupant l'ensemble des présidents de syndicats la semaine suivante. C'est ainsi le risque du report de la négociation en coulisse qui se dessine, dans le but d'éviter le débat au sein de la Commission du Plan, arène désormais ouverte à une forte représentation associative et objet d'une attention médiatique.

2. La pérennisation des sites d'enfouissement existants comme solution de traitement

Face au gel de l'incinérateur et à la remise en débat de la gestion des déchets, les gestionnaires des principaux sites d'enfouissement du département ont élaboré des projets d'extension et de pérennisation de leurs équipements. Aussi, la conséquence la plus immédiate et la plus visible de cette période de crise locale est le report des solutions de traitement vers les sites existants.

Dans le courant de l'année 2005, les prestataires de trois sites d'enfouissement du département ont déposé à la préfecture des demandes d'autorisation d'agrandissement.

Le projet de surélévation du site d'enfouissement de La Billette a été mis à l'enquête publique en été 2005. Il s'agit de prolonger la durée de vie de ce site qui reçoit les résidus du compostage.

La décharge « historique » de Tours, le CET de Sonzay, envisage d'étendre son emprise spatiale de 35 ha (passant ainsi de 50 à 85 ha), moyennant le défrichement d'une zone de 18 ha de bois dont une partie est classée ZNIEFF. La technique innovante de récupération du méthane pour produire de l'électricité permet à la société gestionnaire du site d'inscrire son projet dans une démarche de valorisation énergétique. Le projet est mis à l'enquête publique du 13 juin au 13 juillet 2006.

Enfin, la société gestionnaire du site d'enfouissement de Chanceau-Près-Loches a présenté un projet de demande d'extension¹ lui permettant également de prolonger sa durée de vie et les tonnages enfouis (passant de 50 000 à 150 000 tonnes). L'augmentation des tonnages traités permettra d'envisager la valorisation du biogaz (sous forme d'électricité) jusqu'alors brûlés parce que produits en quantités insuffisantes. Le projet est mis à l'enquête publique du 20 juin au 21 juillet 2006.

Ces deux derniers projets ainsi que de façon plus marginale celui de La Billette permettent une augmentation substantielle des capacités d'enfouissement du département et reportent d'autant l'urgence de la recherche d'un nouvel exutoire. Reprenant les catégories de groupes-cibles proposées par P. Knoepfel *et al.*, les gestionnaires des sites existants apparaissent comme les « *profiteurs* » de la situation de crise liée au projet d'incinérateur. Ces projets induisent cependant une augmentation des nuisances pour les territoires déjà affectés, dont les populations riveraines seraient les groupes « *lésés* ». Pour autant ces projets n'ont pas soulevé d'opposition structurée (les élus lochois font toutefois état du mécontentement des riverains : voir *supra*). Si les rapports d'enquête ne sont pas encore publiés à l'heure où nous écrivons, des associations membres du Collectif ont prévu de donner un avis favorable à ces projets d'extension.

Le saisissement de la question du traitement par les collectivités intermédiaires et les gestionnaires de sites existants dégagent de nouvelles capacités de traitement et annulent la situation d'urgence

¹ Il ne s'agit pas d'une extension en surface mais d'un creusage en profondeur des zones non encore exploitées.

qui justifiait la réalisation d'un incinérateur, forçant alors à une redéfinition des contraintes de la décision.

A. Quel rôle des CLIS dans un contexte de crise ?

La troisième partie de cette thèse est consacrée à l'étude d'instruments d'information à caractère participatif relatifs au suivi des installations de traitement, en situation « ordinaire ». La pérennisation des sites existants d'Indre-et-Loire nous amène à rendre compte du rôle des CLIS, et nous invite à questionner la place de ces dispositifs dans le contexte de crise, alors que le conflit a conduit à la publicisation de la question des déchets, devenue un enjeu important de l'actualité et de l'agenda politique local.

Les CLIS ont-elles émergé comme lieux de débat privilégié alimentant le débat au niveau départemental ? Quels ont été les effets de celui-ci sur le fonctionnement des CLIS comparativement à leur fonctionnement « de routine » analysé en troisième partie de la thèse ?

Il convient en premier lieu de souligner que le conflit autour de l'incinération et la mise en débat du problème déchets en Indre-et-Loire n'a que très peu percolé dans les deux CLIS existantes dans le département, du point de vue des propos tenus lors des réunions. L'ensemble des membres se tenant au cadre du dispositif axé sur les considérations locales relatives aux sites concernés.

Cependant, la reconfiguration de l'espace discursif, caractérisée par l'arrivée de nouveaux acteurs revendiquant une participation en matière de traitement des déchets, a eu des répercussions sur ces dispositifs locaux. C'est ainsi que la CLIS rattachée à l'unité de compostage et au centre d'enfouissement de La Billette, mise en place pendant cette période, compte parmi ses membres des représentants d'associations locales qui se sont illustrées lors du conflit de l'incinérateur. Le milieu associatif est d'ailleurs plus représenté que dans les deux autres CLIS préexistantes. Il est à noter que l'annonce du rehaussement du site d'enfouissement n'a suscité aucune contestation au sein de cette instance, qui s'est à ce jour réunie une fois.

L'impact le plus important pour ces dispositifs concerne les demandes d'extension formulées par les prestataires des deux sites principaux d'enfouissement du département évoquées plus haut. Les projets de demande ont été présentés en primeur aux membres des CLIS, qui ont alors été investies comme arènes de négociation de compensations au titre de l'intensification des nuisances subies par les riverains. Tandis que les membres associatifs n'ont pas exprimé d'opposition ferme à l'extension, les élus se sont affirmés comme relais de l'hostilité des riverains, invoquant l'incompatibilité d'un tel projet avec la qualité patrimoniale et dénonçant l'injustice de faire subir aux habitants les conséquences de l'incapacité des responsables départementaux -notamment urbain- à décider.

Enfin, le conflit tourangeau n'a pas suscité une multiplication des CLIS ni un changement d'attitude de l'administration à l'égard de ces dispositifs d'information. La création de deux nouvelles CLIS était inscrite dans le PDEDMA. Celle du site de La Billette a été mise en place avec comme premier ordre du jour la demande d'extension. Quant à celle du site d'enfouissement de La Celle-Guénand, elle n'est à ce jour toujours pas mise en place.

La demande des Verts de mettre en place une telle commission pour l'incinérateur de St-Benoît-la-Forêt a essuyé un refus de la part de l'administration au motif qu'un parti politique ne fait pas partie des « demandeurs » reconnus par les textes.

Aussi, la politique départementale de création des CLIS demeure inchangée par rapport à l'avant-conflit (voir partie III) : sont privilégiés, en plus des cas obligatoires, les cas « particuliers » dont les projets (ici d'extension) sont susceptibles de susciter des mécontentements. Le travail que représente le suivi de ces instances semble constituer la principale réticence de la part des acteurs administratifs qui souhaitent en limiter le nombre.

Ces différents constats sont riches d'enseignements dès lors que l'on considère les espaces et temporalités de la mise en débat du « problème déchets ». Tout d'abord, le cas tourangeau révèle que le maillage territorial en matière de dispositifs d'information et de surveillance des équipements représente une condition nécessaire mais non suffisante pour l'acceptation des nouveaux projets. Ni l'existence de CLIS sur les sites existants ni l'engagement pris par les décideurs d'en créer une nouvelle pour l'équipement projeté n'ont permis l'évitement du conflit. Elles sont utilisées par les acteurs locaux, comme des arènes de négociation pour obtenir des compensations, en aval des décisions.

L'étude du cas tourangeau nous apporte des premiers résultats relatifs à l'utilisation des CLIS. Ancrées à une échelle locale, et intervenant après la phase de mise en œuvre, elles ne permettent pas de répondre aux revendications d'une participation à la définition du « problème déchets » donnant la possibilité d'une inflexion des orientations prises à l'échelle départementale. La surveillance environnementale fait assurément partie des revendications des personnes mobilisées qui souhaitent le développement des points d'accès aux équipements. Mais elle n'est en rien vectrice d'une mise en confiance envers les acteurs politiques et administratifs à qui serait délégué l'ensemble du travail de définition du problème.

Conclusion du chapitre 6

L'achèvement de notre travail d'observation en juin 2006 ne nous permet pas de saisir l'ensemble des effets produits par le conflit de l'incinérateur en Touraine. Si le projet de construire un incinérateur n'est pas abandonné, il est probable qu'il ne verra pas le jour sous la forme initialement envisagée. En outre, l'approche de futures échéances électorales est à même d'encourager les acteurs politiques à ne pas s'engager sur ce dossier qui s'est déjà avéré très coûteux politiquement, et laisse entrevoir une prolongation de la situation actuelle non stabilisée pendant encore plusieurs années.

Toutefois, la situation de crise que nous avons décrite a conduit à une redéfinition profonde de l'appréhension locale du « problème déchets ». Le conflit, né d'une solution caractérisée par sa technicité et négociée dans le cadre d'un accord entre acteurs institutionnels, a suscité un saisissement du problème par de nouveaux acteurs, créant les conditions d'une ouverture du processus de définition du « problème déchets » au niveau local. C'est un double travail de « mise en public » et de « colonisation » de l'espace politique par des acteurs tiers qui a conduit à un bouleversement du cadre et des termes du débat. Le moratoire signé lors des élections cantonales de 2004, puis les retraits successifs des communes candidates ont révélé un effritement du consensus politique conduisant à la mise en suspens du projet.

La mise entre parenthèses de la solution s'est accompagnée d'un déplacement du débat vers le problème, visible à travers une focalisation des acteurs locaux sur la question de la production de déchets. Quant à la gestion effective des déchets, le conflit lié à l'incinérateur semble avoir engendré deux conséquences. La plus immédiate est le report du problème vers les sites existants, dont les gestionnaires ont présenté des demandes d'extension. D'autre part, nous avons pu observer des signes d'une tendance à la « reterritorialisation » de la prise en compte des déchets, à travers l'engagement de collectivités intermédiaires, membres de *Touraine Propre*, dans des démarches de traitement (compostage individuel et/ou collectif, création ou pérennisation d'unités de traitement de petite taille,...). Seule une observation sur le long terme permettra de confirmer cette tendance au « resserrement territorial », amorcée par l'échec d'une solution unique menée par et pour un vaste territoire.

Chapitre 7.

La gestion des déchets au Québec : enjeux territoriaux et mobilisation sociale

A travers ce septième chapitre nous délaissions momentanément le contexte français et nous tournons outre-atlantique, vers le Québec et sa capitale économique Montréal. Le cas québécois présente en effet plusieurs caractéristiques qui le rendent particulièrement intéressant en regard à la politique française de gestion des déchets. Il ne s'agit pas de dresser une analyse comparative exhaustive qui eût nécessité une recherche de terrain davantage approfondie ainsi qu'un outillage théorique spécifique à l'approche comparative des politiques publiques. Il s'agit simplement d'enrichir la réflexion menée sur la gestion territoriale des déchets à travers une mise en perspective étrangère.

Or, la gestion des déchets au Québec présente des similarités avec la France : une production en augmentation et des difficultés à amorcer une réduction à la source, un processus de « régionalisation » et de planification, tout en comportant des problèmes spécifiques -tels que la délicate question de l'importation de déchets- et un contexte institutionnel et social particulier -une procédure institutionnalisée de débat public, un mouvement social très engagé dans le secteur des déchets. La présentation générale de la politique québécoise de gestion des « matières résiduelles » nous permettra d'identifier les éléments principaux qui se distinguent ou au contraire se rapprochent de la politique française (section I), et de fournir un minimum d'indications nécessaires à la compréhension du cadre dans lequel s'inscrit la politique montréalaise. La métropole de Montréal est confrontée depuis plusieurs années à des difficultés récurrentes relatives à l'organisation territoriale (associant la ville de Montréal et les communes périphériques) et à l'implantation d'équipements d'élimination, dont plusieurs projets ont été abandonnés. Ces problématiques, présentées en section II, interviennent en écho au cas tourangeau. Le cas de Montréal est en effet illustratif des difficultés à parvenir à une gouvernance des déchets reposant sur une assise territoriale cohérente et acceptée.

Section I. *La politique québécoise de gestion des « matières résiduelles »*

L'importation des déchets étrangers et canadiens dans des « méga-sites » d'enfouissement du Québec, gérés par des groupes privés en l'absence d'une réglementation limitant les impacts environnementaux, a donné lieu à la constitution d'un mouvement social environnemental particulièrement présent et au saisissement de la question par les décideurs publics. La revendication d'un débat de portée générale sur la question des déchets a conduit en 1996 à l'organisation d'une « audience générique » par le Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE). D'autre part, en réponse aux problèmes de la circulation des déchets, le gouvernement

québécois a opté pour une régionalisation, par le biais d'outils particulièrement forts mis à disposition des collectivités.

1. L'enjeu des déchets au Québec

Le Québec présente une production de déchets par habitant parmi les plus importantes du monde (le Canada est, après les États-Unis, le deuxième producteur mondial de déchets) (voir tableau 11). Le mode d'élimination le plus répandu est l'enfouissement, dans des sites sécurisés soumis à des normes environnementales (les « lieux d'enfouissement sanitaires » -LES-, « méga-sites » de grande capacité gérés par des prestataires privés), ainsi que dans de nombreux sites non ou mal contrôlés (dépotoirs ou « dépôts en tranchées », gérés par les municipalités). Le recours à l'incinération est marginal (3,8 % des déchets éliminés en 1994), il ne concerne que les espaces urbains (Montréal et Québec).

La question de l'importation de déchets dangereux et ménagers en provenance du reste du Canada et des États-Unis éliminés sur le territoire québécois a conduit la province québécoise à adopter en 1987 une réglementation permettant d'interdire ces pratiques.

En 1989, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a fixé l'objectif d'une réduction de 50 % de la quantité des déchets éliminés au Canada d'ici 2000 (avec 1988 comme année de référence). Cette même année 1989 le gouvernement québécois a adopté une « Politique de gestion intégrée des déchets solides » qui a pour objectif :

- De réduire les quantités de déchets éliminés de 50% d'ici 2000 ;
- De rendre sécuritaires les moyens d'élimination d'ici la fin 1991.

En effet, l'insuffisance de l'encadrement réglementaire permettait une gestion laxiste des sites d'enfouissement présentant des conséquences néfastes pour l'environnement. À partir de 1993, la création ou l'agrandissement de LES et des dépôts de matériaux secs sont soumis à la procédure d'évaluation environnementale prévue par la loi sur la Qualité environnementale de 1978.

Concernant le recyclage, *Collecte Sélective Québec* (organisme privé comparable à *Eco Emballages*) se charge de l'organisation de la récupération des matériaux et de la mise en place de systèmes de consignes (pour les contenants de boisson).

À la suite d'un processus de consultation publique (voir *supra*), le gouvernement québécois adopte en 1998 un « *Plan d'action 1998-2008* » qui donne lieu au vote de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* adoptée par voie législative en 1999. Celle-ci a pour objet :

- 1° « de prévenir ou réduire la production de matières résiduelles, notamment en agissant sur la fabrication et la mise en marché des produits ;
- 2° de promouvoir la récupération et la valorisation des matières résiduelles ;
- 3° de réduire la quantité de matières résiduelles à éliminer et d'assurer une gestion sécuritaire des installations d'élimination ;
- 4° d'obliger la prise en compte par les fabricants et importateurs de produits des effets qu'ont ces produits sur l'environnement et des coûts afférents à la récupération, à la valorisation et à l'élimination des matières résiduelles générées par ces produits. »

Devant l'évidence que l'objectif fixé en 1989 ne serait pas atteint il convenait de fixer de nouvelles orientations (en 1989, la production de déchets au Québec s'élevait à 7 millions de tonnes dont 5,7 éliminées. 10 ans plus tard, 8,3 millions de tonnes sont générées dont 5,3 éliminées). Aussi, la « politique 1998-2008 » prévoit de détourner de l'élimination plus de 65 % des 7,1 millions de tonnes de « matières résiduelles », en fixant des pourcentages de mise en valeur pour chaque produit et pour chaque producteur (municipalités, industries commerces et institutions). Ce texte repose sur le principe « 3RVE » -réduction à la source, réemploi, recyclage, valorisation des résidus et élimination sécuritaire de ce qui reste-, inspiré des « 3R » revendiqués par les groupes environnementaux. La notion de « matière résiduelle » employée au détriment du terme « déchet » relève du principe de valorisation généralisée selon lequel seul le résidu ultime « *celui issu du tri, du conditionnement et de la valorisation de toutes les matières résiduelles* » devra être éliminé. Les sites d'enfouissement sont soumis à des normes techniques plus strictes incluant l'étanchéification des casiers, la récupération des lixiviats et des biogaz. Ils doivent en outre constituer des fonds de garantie permettant la réhabilitation des sites après leur exploitation.

Le « Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles », modifiant le « Règlement sur les déchets solides » de 1978, et harmonisant l'ensemble des mesures existantes, ne sera adopté qu'en 2005, pour entrer en vigueur début 2006. Ce texte précise les catégories de déchets admissibles dans les installations, les types d'installations (notamment celles qui sont réservées à certains territoires tels que les dépôts en tranchée en milieu nordique), édicte des normes plus sévères relatives à l'établissement, l'exploitation et la fermeture des installations, notamment des incinérateurs (Nadon & Dagicour, 2005). Ce texte précise les modalités de contrôle des installations (prélèvement d'échantillons, obligation pour l'exploitant de produire un rapport annuel transmis au ministre).

A travers ce rapide aperçu, la politique québécoise de gestion des déchets se distingue de la politique française par la fixation précoce d'objectifs chiffrés visant à limiter les volumes éliminés. D'autre part, la hiérarchisation des objectifs -à travers le principe fondamental des 3 RV-, revendiqué par les groupes environnementaux, semble plus solide que dans le cas français. Il existe en effet au Québec un mouvement environnemental influent et structuré particulièrement actif concernant la gestion des déchets (Seguin, 1999), constitué de groupes spécialisés oeuvrant dans l'incitation au recyclage et à la récupération (Réseau des ressourceries), et militant pour une gestion écologique et démocratique des déchets (Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets -FCQGED-).

En revanche, l'incinération, contrairement à la France, reste un procédé peu encouragé (la « politique 1998-2008 » dispose que « *l'établissement d'un incinérateur ou l'augmentation de sa capacité ne sera autorisé que si le promoteur fait la démonstration que son exploitation n'entre pas en conflit avec les objectifs de récupération.* »). La disponibilité d'espace pour l'enfouissement ainsi que les critiques des militants écologistes (notamment à Montréal) ont participé à la mise à l'écart de ce procédé.

La sévérité croissante des normes techniques relatives aux équipements, ainsi que la difficulté à mettre en œuvre des moyens de réduction à la source malgré des intentions annoncées, constituent des points de similarité avec la politique française. Notons toutefois la lenteur du Québec dans l'adoption de mesures de nature réglementaire. Enfin, la politique déchets québécoise prend en

considération les particularités spatiales de la province, en prévoyant des dispositions différenciées selon les types de territoires (« territoires nordiques » et « territoires isolés »).

Tableau 11 : Le bilan de la gestion des matières résiduelles au Québec de 1988 à 2000

	1988	1992	1994	1996	1998	2000
Quantité (tonnes)						
Génération	7 002 000	7 111 000	7 183 000	8 497 000	9 078 000	10 892 000
Élimination	5 744 000	5 513 000	5 189 000	5 491 000	5 705 000	7 056 000
Récupération	1 258 000	1 598 000	1 994 000	3 006 000	3 373 000	3 836 000
Taux de récupération						
	18 %	22 %	28 %	35 %	37 %	35 %
Taux par habitant (tonne/année-personne)						
Génération	1,02	0,99	0,99	1,18	1,24	1,48
Élimination	0,84	0,77	0,71	0,76	0,78	0,96
Récupération	0,18	0,22	0,27	0,42	0,46	0,52

Source : adapté du document déposé DB8, p. 3.

Source : BAPE, 2003 : 31

2. Les déchets en débat

La réputation du Québec en matière de participation du public n'est plus à faire. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), mis en place en 1978 dans le cadre de la réforme de la procédure d'évaluation environnementale, est un organisme public relevant du Ministère de l'environnement, chargé d'assurer l'information du public et éventuellement organiser une audience publique selon une procédure formalisée (Berdoulay & Soubeyran, 1996). En raison de son ancienneté, de son caractère très formalisé, du maintien de sa légitimité auprès du public, le BAPE fait figure d'exemplarité en matière de participation du public (Fourniau *et al.*, 2006), notamment pour la France qui s'en est inspirée pour la création de la CNDP (voir chapitre 8).

Les projets d'équipements de traitement de déchets sont soumis à une procédure d'audience publique. En 1996, c'est l'ensemble de la politique québécoise de gestion des déchets qui a fait l'objet d'une vaste consultation publique, sous la forme d'une « audience générique ».

D'autre part, les installations de traitement de déchets sont dotées de « comités de vigilance », équivalent des CLIS françaises.

A. La politique de gestion des matières résiduelles soumise à consultation publique

Selon la procédure d'évaluation environnementale, lors de la phase d'information et de consultation publique, une personne, une association ou une collectivité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique (celui-ci ne peut refuser qu'au motif de la « frivolité » de la demande). Lors de ces audiences, les participants s'expriment à l'oral et par écrit (sous forme de lettres, de mémoires ou autres documents remis à la commission d'enquête). À l'issue de

l'audience, la Commission d'enquête remet au ministère un rapport contenant une description du déroulement de l'audience, la synthèse des avis exprimés, ainsi que son propre avis et/ou des recommandations.

Le début des années 1990 voit se multiplier des projets d'agrandissement de sites d'enfouissement soumis à audiences publiques. En 1993, le processus d'évaluation publique, jusqu'alors réservé aux seuls incinérateurs, est étendu à tout nouveau site d'enfouissement ainsi qu'aux projets d'agrandissement de sites existants. Le BAPE rend alors plusieurs avis défavorables à ces projets au motif de l'absence d'une réflexion globale et d'une politique cohérente. Lors de ces audiences, les participants demandaient de manière récurrente la tenue d'une « audience générique » relative à l'ensemble de la politique de gestion des déchets sur le territoire québécois, soulignant l'insuffisance de procédures ponctuelles relatives à des sites particuliers. Notons que l'organisation de telles « audiences génériques », réservées aux enjeux les plus importants, est relativement rare.

À la fin de l'année 1995, le Ministère de l'environnement demande au BAPE de constituer une commission pour une consultation publique sur la gestion des matières résiduelles, soumettant son projet intitulé « *Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles* » à l'avis des citoyens. Simultanément, le ministère décide d'un moratoire sur les installations d'élimination : les demandes de création ou d'agrandissement déposées après le 1er décembre 1995 ne seraient plus traitées. Le mandat confié au BAPE est particulièrement large. Il porte sur :

- les moyens pour réduire à la source et pour mettre en valeur des déchets ou résidus ;
- les rôles et responsabilités de l'ensemble des intervenants ;
- les leviers économiques et institutionnels pour permettre la prise en charge de ces rôles et responsabilités ;
- les mécanismes démocratiques, administratifs et politiques de gestion régionale ;
- les modes d'élimination.

L'audience générique est organisée en 1996, à mi-parcours de l'échéance de 2000 fixée pour une réduction de moitié des déchets éliminés. Lors de cette audience 57 séances d'information et 124 séances publiques thématiques et générales ont été organisées, 416 mémoires et 1640 documents ont été déposés, 820 personnes sont intervenues.

L'audience a donné lieu à la rédaction par le BAPE du rapport « *Déchets d'hier, ressources de demain* ». Les propositions du ministère mises en consultation ainsi que certaines des recommandations de la Commission du BAPE seront reprises dans le cadre de la « politique 1998-2008 ». Certaines mesures deviennent ainsi obligatoires : la création de fonds postfermeture, la mise en place de comités de suivis ou comités de vigilance, l'instauration de mesures compensatoires destinées aux collectivités affectées par l'exploitation des équipements, ainsi qu'une taxe à l'élimination dont le produit devra couvrir les contrôles.

La tenue d'une audience générique, issue d'une demande sociale, est révélatrice de l'ampleur de l'enjeu de la gestion des déchets au Québec. Les consultations ponctuelles relatives aux sites d'enfouissement ne satisfaisaient pas la revendication d'un débat général sur une politique globale. À travers cette audience s'opère un mécanisme de « remontée en amont » dans le débat relatif au « problème déchets » orchestré par l'organisme institutionnalisé de consultation publique qu'est le BAPE. Or, une des revendications majeures exprimée de manière récurrente lors des audiences publiques relatives aux équipements puis au cours de l'audience générique portait sur la mise en

œuvre d'une « régionalisation » de la gestion des déchets, qui impose le traitement dans les territoires de production et mette fin à la circulation des déchets.

B. « Les comités de vigilance », instances de surveillance environnementale

Dans le cadre de son projet soumis à audience générique, puis de son Plan d'action 1998-2008, le gouvernement affirme sa volonté de voir se généraliser les « comités de vigilance » pour les installations de traitement de déchets. *« Lorsque le gouvernement autorise par décret de nouvelles installations d'élimination, il exige depuis quelques années que les exploitants mettent en place, à leurs frais, des comités de vigilance. Cette exigence sera étendue aux installations d'élimination existantes désignées par règlement. La fonction de ces comités est d'assurer la surveillance et le suivi de l'exploitation, de la fermeture et de la gestion postfermeture de l'installation et d'en informer la population. »* (Loi sur la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008). De telles instances ont été mises en place selon des formes diverses : tantôt initiées localement par des associations, des exploitants, des municipalités, tantôt de manière formelle par le ministère, dans le cadre de décrets autorisant la création ou l'agrandissement d'équipements, à la suite d'audiences publiques notamment. En 2000, on dénombrait une quinzaine de ces comités au Québec, dont dix encadrés par un décret (Rocher, 2000).

Les conditions de leur formation, du fonctionnement et du financement sont déterminées par le « Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles » de 2005 (Art. 72-79). Ce texte oblige chaque exploitant d'un lieu d'enfouissement technique à former dans les six mois suivant le début de l'exploitation un comité composé de représentants :

- de la municipalité d'accueil ;
- de la communauté métropolitaine et la MRC ;
- des citoyens qui habitent dans le voisinage du site ;
- d'un groupe ou organisme local ou régional voué à la protection de l'environnement ;
- d'un groupe ou organisme local ou régional susceptible d'être affecté par le lieu d'enfouissement
- de l'exploitant.

L'ensemble du comité nomme un président et un secrétaire, et peut collectivement décider d'associer d'autres groupes. L'exploitant est tenu d'assumer les coûts de fonctionnement, *« notamment ceux relatifs au local de réunion et aux ressources matérielles nécessaires à l'exercice de ses fonctions »* dans la limite de quatre réunions annuelles, le minimum étant fixé à une rencontre par an (art. 78).

L'ordre du jour est affiché publiquement dix jours avant la réunion, et les comptes-rendus des réunions sont consultables. L'exploitant doit *« fournir ou rendre disponibles au comité tous les documents ou renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions, notamment les certificats d'autorisation, les registres annuels d'exploitation après retrait cependant des noms des transporteurs et producteurs des matières résiduelles, les rapports annuels, les résultats des analyses (...) »* (art. 77). Il doit en outre *« donner aux membres du comité libre accès au lieu et à tout équipement ou installation qui s'y trouve »* (art. 79).

Le processus d'institutionnalisation des comités de vigilance, quoique plus tardif, est très similaire à celui des CLIS françaises. On assiste dans un premier temps à la mise en place de comités *ad hoc*, à une première phase de formalisation à destination individuelle (décrets québécois à partir de 1993), ou collective (circulaire « Bouchardeau » de 1983), puis à une harmonisation du cadre formel et une généralisation des comités (décret de 1993 en France, règlement de 2005 au Québec). Dans les deux cas, l'obligation est réservée aux sites de stockage, en dépit des tensions sociales et de la demande de transparence relatives à l'incinération.

Des nuances importantes apparaissent toutefois quant au contenu du cadre de ces comités. Le récent règlement québécois est frappant par la place prépondérante de l'exploitant (de qui relèvent notamment le choix des organismes membres et le financement), ainsi que l'absence de représentants administratifs. Notons que ceux-ci (notamment des agents des directions régionales des ministères de la santé publique et de l'environnement) sont pourtant présents dans les comités existants (Rocher, 2000).

Enfin, l'exercice de la « vigilance », comme celui de la surveillance pour les CLIS, n'est accompagné d'aucun moyen légal ou financier, notamment concernant la production et le financement de contre-expertises. Toutefois, le cadre québécois donne plus de pouvoir aux membres des comités, leur conférant un droit de visite inopiné.

Le cadre des comités de vigilance fixé en 2005 ne semble pas tenir compte des critiques relatives aux comités existants exprimées notamment lors des audiences publiques des projets d'agrandissement de sites d'enfouissement¹. Les intervenants regrettent le manque d'indépendance de comités considérés comme desservant essentiellement les intérêts des exploitants (BAPE, 2003 : 88). La présence de représentants des Ministères de l'environnement et de la santé, ainsi que la possibilité de réaliser des expertises sont considérées comme des voies d'amélioration de ces instances reconnues comme indispensables (BAPE, 2005 : 120).

3. Gestion territorialisée des déchets : planification et « droit de regard » des collectivités

Les transferts entre Etats, entre provinces et entre régions constituent un enjeu majeur de la question de la gestion des déchets au Québec. Or, la province québécoise a adopté une mesure particulièrement forte en matière de régulation de ces transferts : il s'agit de la possibilité conférée aux municipalités régionales de comtés (MRC) ou aux Communautés Urbaines (CU) de limiter ou refuser le traitement sur leur territoire de déchets en provenance de l'extérieur. Cette mesure est prise dans le cadre d'une généralisation de la planification prévue par la « politique 1998-2008 » comme traduction du « principe de régionalisation ». Ainsi, chaque MRC ou CU est compétente en matière de gestion des déchets et doit élaborer un plan de gestion comprenant un inventaire de tous les déchets produits ou traités sur son territoire. Ces Plans de gestion des matières résiduelles, mis à jour tous les cinq ans et modifiables en tout temps, doivent être approuvés par le Ministre de l'environnement et sont soumis à consultation publique.

¹ « La commission retient de l'expérience vécue par les quelques comités de vigilance en activité au cours des dernières années que leur mandat, leur structure et leur fonctionnement ne leur permettent pas de jouer efficacement leur rôle. » (BAPE, 2005 : 118).

Ils comprennent :

- une description du territoire d'application mentionnant les municipalités et ententes intermunicipales visée par le plan ;
- un recensement des organismes et entreprises qui oeuvrent sur le territoire dans la récupération, la valorisation et l'élimination ;
- un inventaire des matières résiduelles d'origine domestique, industrielle, commerciale, institutionnelle ou autre produites en distinguant par type de matière ;
- un énoncé des orientations et objectifs à atteindre en matière de récupération, de valorisation et d'élimination ainsi qu'une description des services nécessaires pour les atteindre ;
- un recensement des installations existantes, le cas échéant la mention des nouvelles installations à créer ainsi que la possibilité d'utiliser des installations à l'extérieur du territoire ;
- une proposition de mise en œuvre du plan favorisant participation de la population et collaboration des organismes et entreprises ;
- des prévisions budgétaires et un calendrier pour la mise en œuvre du plan ;
- un système de surveillance et de suivi du plan destiné à en vérifier périodiquement l'application.

Les MRC qui souhaitent limiter ou refuser des matières résiduelles en provenance de l'extérieur du territoire de planification doivent en faire état dans le Plan. Cette mesure s'applique aux nouveaux projets d'établissement ou d'agrandissement d'installations, qu'ils soient publics ou privés, à l'exclusion du traitement interne aux entreprises.

Dans la pratique, les MRC ne recourent pas à une application stricte de leur droit de regard, mais préfèrent fixer des conditions à l'importation de déchets extérieurs telles que l'obligation de la collectivité émettrice d'être dotée d'un plan régional reposant sur les 3R, ou encore l'interdiction des déchets domestiques dangereux.

Cet outil d'intervention, qui rééquilibre le rapport de force au profit des collectivités, peut contribuer à redéfinir les conditions de négociations de compensations. Ainsi la MRC de Joliette a signé en 2001 une entente avec la société Dépôt Rive Nord (gestionnaire d'un des « méga-sites »), s'engageant à « appuyer le promoteur dans ses demandes d'agrandissement » et à modifier son schéma d'aménagement, moyennant quoi celui-ci lui reverse à titre de compensations 144 000 \$ par an et offre un tarif préférentiel pour l'enfouissement de ses déchets. (BAPE, 2005 : 109). Or, de telles ententes, négociées en de hors de toute consultation publique (Maheu et al, 1995 : 199) et induisant des inégalités de traitement entre territoires affectés, peuvent s'avérer particulièrement néfastes au climat social (BAPE, 1995).

Le principe de régionalisation et de planification comporte de grandes similitudes avec le système français. Le « droit de regard », version québécoise du principe de proximité français, a cependant une portée beaucoup plus forte puisque la possibilité est donnée aux municipalités de refuser des déchets de l'extérieur. Le législateur québécois a ainsi doté le principe de territorialisation de moyens substantiels, en réponse aux tensions sociales liées au problème des transferts, ainsi qu'à la pression exercée par les groupes environnementaux demandant la régionalisation des déchets. Toutefois, la mise en application de ce principe de régionalisation n'est pas sans occasionner de

lourdes difficultés soulevant des débats quant à la solidarité territoriale, notamment dans la métropole de Montréal (voir *supra* section II).

La gestion locale des déchets va prochainement connaître des modifications profondes avec l'entrée en vigueur (en juin 2006) de nouveaux outils financiers. À la suite du bras de fer avec la Communauté métropolitaine de Montréal (voir *supra* section II), le gouvernement a décidé d'instaurer une taxe à l'élimination (10 \$ par tonne réceptionnée) payée par les exploitants et dont 85 % du produit sera reversé aux collectivités pour le financement de leurs plans de gestion.

Section II. La gestion des déchets à Montréal : entre consultations publiques et recherche d'un territoire de gestion

Traiter de la question des déchets au Québec nécessite d'aborder le cas de la métropole montréalaise. L'île de Montréal, pôle économique et démographique de la province, est à l'origine d'un tiers des déchets générés au Québec. Depuis une quinzaine d'année la recherche de solutions d'élimination a connu plusieurs rebondissements, liés notamment à une coopération intercommunale mouvementée. Les processus de consultation successifs constituent autant de témoignages permettant de retracer les logiques motivant les projets et de saisir les réactions qu'ils ont suscitées. Or, la répartition équitable des équipements de traitement pose la question de l'échelle d'appréhension du problème déchets et plus généralement de l'organisation de l'espace métropolitain.

1. Les années 1990 : les projets d'incinérateurs avortés

Au début des années 1990, la Ville de Montréal disposait de deux équipements majeurs d'élimination pour les déchets ménagers : « l'incinérateur Des Carrières », construit en 1969, qui recevait alors 300 000 tonnes par an, et la « Carrière Miron », ouverte en 1968, dont la fermeture est prévue en 1994. Cette dernière a reçu entre 1968 et 1992 trente millions de tonnes de déchets, dont une grande partie en provenance de l'extérieur de la ville. Situé en zone relativement dense, ce site d'enfouissement suscitait des nuisances et des tensions sociales récurrentes.

Considérant la vétusté des équipements, la ville de Montréal élabore un projet consistant à moderniser l'incinérateur des Carrières et à créer plusieurs équipements de valorisation (déchetteries, usines de compostage et de tri). Ce projet est en 1992 soumis à consultation publique organisée par le Bureau de Consultation de Montréal (BCM), organisme de consultation de la ville. La Commission du BCM a dans un premier temps demandé à la Ville d'établir des scénarios alternatifs à celui qu'elle proposait, afin de favoriser la consultation. Dans ses conclusions publiées en juin 1992 (BCM, 1992), la Commission du BCM a recommandé de limiter la capacité d'incinération, et de renforcer et d'ouvrir les dispositifs de surveillance. Elle a en outre demandé la tenue d'une audience générique accompagnée d'un moratoire, et a souligné la nécessité d'une approche plus large que la ville de Montréal, considérant le projet en cours d'un autre incinérateur,

porté par une structure intercommunale rassemblant des « municipalités de banlieue ». L'existence de deux incinérateurs représentant une capacité totale de 715 000 tonnes annuelles « *constituerait une entorse importante à une gestion intégrée des déchets qui voudrait s'aligner sur certaines considérations écologiques.* » (BCM, 1992 : 255).

En 1993 la ville décide de fermer l'incinérateur Des Carrières et de prolonger l'utilisation de la « carrière Miron », dont la fin de l'exploitation était prévue pour 1994, moyennant la mise en place de système de récupération des biogaz et des lixiviats. Cette décision entraînait une augmentation substantielle du prix de l'enfouissement facturé aux collectivités clientes.

Parallèlement au projet de la ville de Montréal, 26 autres municipalités de l'Île se sont réunies dans une structure intercommunale : la Régie intermunicipale de gestion des déchets de l'île de Montréal (la RIGDIM) créée en 1985 dans l'objectif de se doter de moyens d'élimination, anticipant sur la fermeture prochaine de la Carrière Miron. La RIGDIM élabore un projet de gestion reposant sur la construction d'un incinérateur (avec production électrique) destiné à recevoir 70 % des 589 000 tonnes annuelles gérées par la régie, ainsi qu'un programme de tri, compostage et recyclage. La RIGDIM signe un contrat pour la construction de l'incinérateur et son exploitation avec la société Foster-Wheeler, engageant la régie pour plus de 20 ans et l'obligeant à verser une indemnisation à la société en cas d'abandon du projet. La RIGDIM mandate d'autre part un consultant chargé de mettre en place un comité de concertation ayant vocation à devenir permanent doté d'un rôle d'information et de surveillance durant la construction et l'exploitation des centres de traitement. Ce comité sera boycotté par les groupes environnementaux qui exigeaient une plus grande indépendance.

Le BAPE est mandaté en 1993 pour tenir une enquête et une audience publiques sur le projet de la RIGDIM. La Commission du BAPE donne un avis défavorable, au motif des insuffisances en matière d'évaluation des impacts environnementaux et des risques sanitaires, de la part trop importante d'incinération, ainsi que sur l'incohérence de ce projet à l'échelle de l'ensemble de l'île de Montréal. « *La commission conclut que ce projet ne doit pas être réalisé dans sa forme actuelle. Il doit être réévalué d'une part, dans le contexte d'une planification unifiée de gestion des déchets solides couvrant l'ensemble de l'Île de Montréal et, d'autre part, des orientations qui découleront de l'audience générique à être tenue prochainement sur le sujet.* » (BAPE, 1993). Outre les risques sanitaires liés à ce projet du plus gros incinérateur du Canada, les intervenants ont formulé des critiques à l'égard du manque de transparence dans l'élaboration du projet, notamment du contrat passé avec Foster Wheeler, ainsi que l'absence d'une vision commune à l'échelle de l'île de Montréal. L'audience publique a en outre fait apparaître des dissensions au sein même de la RIGDIM, certaines municipalités prenant des distances avec le projet en raison notamment de sa localisation dans l'Est de l'île, ainsi que la perte de leur pouvoir au profit de la régie.

Ces deux projets ont été largement critiqués par des groupes environnementaux opposés à l'incinération. Les commissions d'enquête et de consultation ont réceptionné et fait état de ces critiques, notamment au regard de la cohérence territoriale. Elles ont en outre relayé la demande sociale pour la tenue d'une audience générique, soulignant avec insistance la nécessité d'une réflexion globale à l'échelle du Québec.

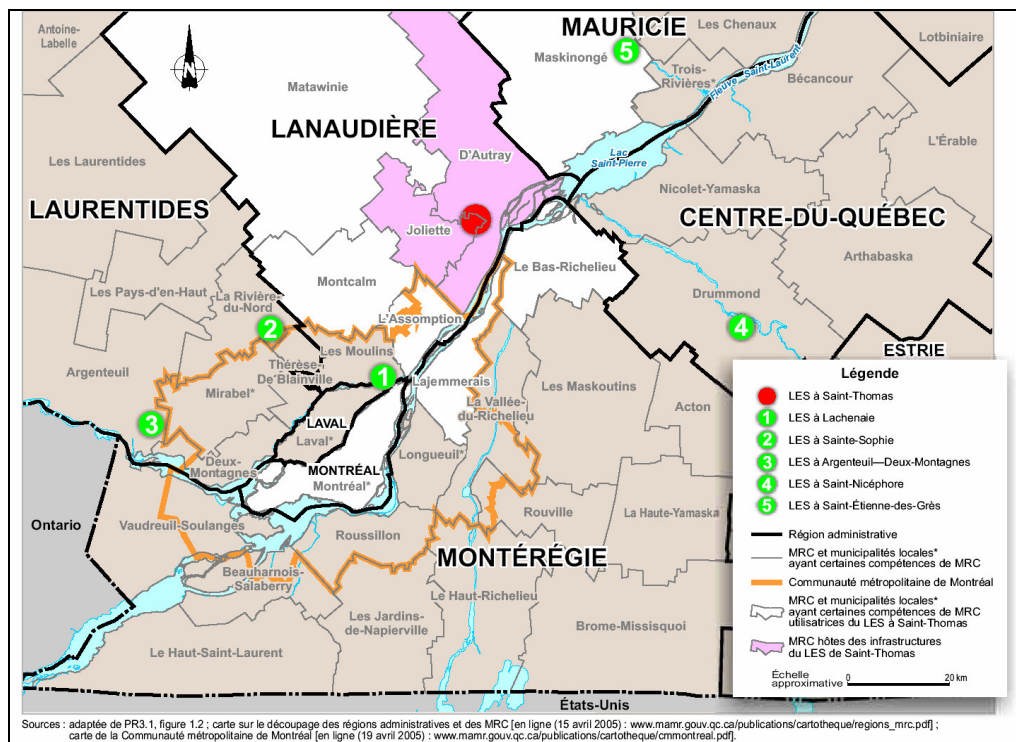
2. Depuis 2000, la gestion des déchets à l'échelle métropolitaine

Le débat sur la gestion des déchets de Montréal sera relancé après la tenue de l'audience générique, dans un nouveau cadre intercommunal cette fois. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), créée le 1er janvier 2001, rassemble 14 MRC pour un total de 63 municipalités, s'étendant bien au-delà de l'île, sur 5 régions administratives. Cette vaste entité de 3,4 millions d'habitants (dont 1,8 pour la ville de Montréal), représente ainsi près de la moitié de la population du Québec. Conformément à la politique québécoise, la CMM est compétente en matière de planification de la gestion des déchets et doit à ce titre établir un Plan de gestion. La CMM présente en 2003 son projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (PMGMR). Celui-ci est à l'automne 2003 soumis à une consultation publique organisée par une commission indépendance formée par la CMM selon une procédure qui va au-delà du cadre minimum fixé par la loi.

Le projet de la CMM repose sur une valorisation poussée des matériaux avec la mise en place d'équipements de réception et de tri (« éco-parcs » pour l'apport volontaire par les ménages, « dépôts permanents » réservés aux résidus domestiques dangereux, et centres de compostage pour les déchets organiques) sur l'ensemble du territoire. L'objectif poursuivi est de parvenir à une collecte sélective en porte à porte sur l'ensemble du territoire à l'échéance 2006, à la mise en place d'une collecte des déchets putrescibles (déchets verts ménagers en 2006 et résidus de table en 2007), ainsi qu'une récupération généralisée des résidus domestiques dangereux.

Concernant l'élimination, les déchets des municipalités de la métropole sont actuellement envoyés dans quatre « méga-sites » dont un seul -celui de Lachenaie, qui reçoit 39 % des résidus de la CMM- est situé sur le territoire de la CMM. La durée de vie limitée de ces sites (malgré les demandes d'autorisation d'agrandissement présentées par les exploitants), la menace que les municipalités hôtes exercent leur « droit de regard », ainsi que les revendications des groupes environnementaux pour une mise en œuvre du principe de régionalisation plaident pour la recherche de solutions d'élimination sur le territoire de la CMM.

Carte 5 : Territoire de la CMM et sites d'enfouissement utilisés



Source : BAPE, 2005

Le PMGMR présente deux scénarios d'élimination. La « poursuite de la collaboration interrégionale » consiste à continuer de recourir aux sites existants, moyennant la construction d'un seul centre de transfert et que les municipalités hôtes comme la CMM renoncent à exercer leur « droit de regard ». « L'autonomie régionale » ou l'indépendance de la CMM en matière d'élimination nécessite la création de nouveaux lieux d'enfouissement sur le territoire métropolitain.

Le projet de la CMM, qui souhaite « réduire graduellement sa dépendance envers les installations extérieures » (CMM, 2003 : 80) porte sur le recours successif aux deux scénarios : le maintien du *statu quo* dans un premier temps –« l'option la plus réaliste à retenir à court terme »–, suivi de l'implantation de nouveaux sites d'enfouissement –« un absolu à atteindre ».

Les débats lors de l'audience publique se focalisent sur l'enjeu de l'autonomie régionale et sur la configuration d'un « LES acceptable ». « Plusieurs groupes environnementaux ont fait valoir le concept de « site de proximité » comme étant un LES acceptable, c'est-à-dire un LES de taille réduite, identifié par une communauté comme étant le sien et géré dans le respect de l'environnement par des gens imputables ». La question de la taille est un enjeu important : même si « les échanges en audience n'ont pas permis d'identifier des critères précis d'acceptabilité », la commission considère que « un site de 250 000 à 300 000 tonnes par année représente une capacité maximum acceptable sur le territoire de la CMM. » (rapport d'audience publique, 2003 : 6), ce qui reviendrait à créer une douzaine de sites dont 4 ou 5 sur l'île de Montréal. Or l'implantation de tels équipements en milieu dense, nécessitant la mise en réserve d'espace, est particulièrement problématique, et soulève la grande difficulté à donner un contenu à la notion d'équité dès lors qu'elle implique des espaces de natures différentes. La ville de Montréal regroupe des institutions, services, commerces qui accueillent et desservent des résidents des autres secteurs pour le travail ou loisirs. En outre, la ville a longtemps accueilli les déchets périurbains et certains

espaces « *supportent encore les cicatrices d'un lourd passé industriel majeur ainsi que d'anciens dépotoirs, dont la carrière Miron, le troisième plus grand en Amérique du Nord* » (Rapport d'audience publique, 2003). Aussi, la mise en œuvre de la régionalisation de l'élimination, sous-tendue par un principe d'équité spatiale, apparaît particulièrement délicate et vient soulever la complexité de la relation entre centres urbains et espaces périphériques.

L'adoption du PMGMR sera retardée en raison d'un conflit entre la CMM et le Ministère de l'environnement à propos des mesures de financement de la collecte des déchets. La CMM revendique des modifications législatives visant à une prise en charge de la collecte sélective à 100% par les producteurs de déchets, afin de décharger les collectivités, ainsi que la mise en place d'une taxe à l'enfouissement. L'instauration d'un système de taxe à l'élimination, qui représentera un revenu supplémentaire de 16 millions \$ par an pour les municipalités de la CMM, a finalement constitué un terrain d'entente permettant la publication du PMGMR en avril 2006.

L'élaboration des projets d'élimination est confiée aux secteurs définis par le PMGMR. « Chacun des 5 secteurs géographiques du territoire de la Communauté devra évaluer la faisabilité d'alternatives en vue d'implanter de nouvelles infrastructures de traitement/élimination des déchets ultimes dans une perspective d'autonomie régionale de leur territoire respectif » (CMM, 2006 : 63). Ils devront notamment examiner le type de procédé, l'emplacement, le type de propriété, de financement et la gestion de ces sites et l'exposer dans un rapport remis au plus tard le 31 décembre 2007. Aussi, les projets de nouveaux lieux d'enfouissement constitueront vraisemblablement les prochains objets de débat relatifs à la gestion des déchets montréalaise.

Conclusion du chapitre 7

Si la métropole montréalaise, pour une raison de taille, ne peut pas être directement comparée à l'agglomération de Tours, certaines caractéristiques relatives à l'appréhension du « problème déchets » dans la capitale québécoise méritent d'être soulignées.

Ce bref récit de l'histoire récente de la gestion des déchets à Montréal a mis en évidence l'enjeu primordial de la structuration intercommunale. L'échec des projets de la décennie 1990 tient pour beaucoup à l'absence d'une planification gérée par une entité unique à l'échelle métropolitaine. Si la légitimité territoriale de la CMM comme structure de pilotage semble acquise, les récentes mesures de « défusions » (autorisant la prise d'indépendance de certaines communes), attestent de l'instabilité de la question territoriale et de la tentation pour certaines communes riches de « faire sécession ». La localisation des infrastructures d'élimination constituera sans doute un des enjeux majeurs mettant à l'épreuve le principe d'une solidarité territoriale à l'échelle urbaine.

La gestion des déchets à Montréal a été rythmée par la tenue de plusieurs audiences publiques d'envergure, organisées par des instances différentes (Bureau de consultation de Montréal, BAPE, instance de consultation de la CMM). Ces commissions ont relayé les prises de positions et réactions des intervenants. L'abandon de l'incinération résulte vraisemblablement de l'inacceptabilité de ce procédé d'élimination, qui a pu être mesurée à l'occasion des projets respectifs de la ville et de la RIGDIM. Aussi, les procédures de consultation constituent des espaces de « test » de l'acceptabilité des solutions. Mais cette meilleure visibilité peut avoir comme conséquence le report des négociations en aval et/ou en amont de la consultation, tendance qui a été particulièrement critiquée à l'occasion du projet de la RIGDIM. *« Le rôle entièrement consultatif du BAPE et les paramètres étroits qui le caractérisent sont jugés de plus en plus inacceptables par les groupes sociaux mobilisés. Enfin, une autre limite objective du BAPE est le fait que la prise de décision se fait souvent ailleurs, à même des processus qui, eux, ne font pas partie d'un encadrement politico-institutionnel. »* (Maheu et al, 1995 ; 197).

Enfin, le projet de plan métropolitain a donné lieu au « forçage » de la politique québécoise en matière de financement des systèmes municipaux de gestion des déchets. La CMM s'est ainsi retrouvée défendre face au gouvernement les intérêts des collectivités locales revendiquant une redistribution des charges financières. Ce rapport de force, s'il a retardé un temps la mise en œuvre du plan, a permis l'évolution de la réglementation à travers l'adoption d'une mesure -la taxe à l'élimination-, depuis longtemps objet de débats.

Conclusion de la partie II

Le récit de l'histoire de la planification en Indre-et-Loire et du récent conflit lié au projet d'incinérateur nous a permis d'appréhender les modalités de la gestion territoriale des déchets dans ce département, marquée par plusieurs rebondissements. A plusieurs égards, le cas tourangeau rassemble les caractéristiques et les difficultés de l'intervention publique en matière de déchets : le choix de l'incinération comme solution d'ensemble, la formation d'une opposition au projet, le risque politique qu'il représente et le positionnement flou des élus, les ambiguïtés des compensations... L'analyse de la construction du projet, de la dynamique du conflit et des effets produits est alors riche d'enseignements quant aux ressorts et aux difficultés de la construction territoriale d'une solution au « problème déchets ». La présentation du cas de Montréal a mis en évidence les ambiguïtés relatives à la recherche d'une équité territoriale. La question territoriale y est en effet particulièrement explicite et exacerbée. A ce titre, le cas montréalais apporte un éclairage intéressant au cas tourangeau dans lequel ces enjeux sont sous-jacents.

Construction et contestation de la solution...

L'organisation de la gestion des déchets en Indre-et-Loire a été marquée dans les années 1990 par une laborieuse démarche de planification, soumise aux aléas et à la lenteur de la construction intercommunale, notamment dans le secteur de l'agglomération. Les collectivités locales se sont finalement regroupées en 2002 autour d'un syndicat de traitement et d'un projet d'incinérateur de 180 000 tonnes qui recevrait les déchets de 430 000 habitants, soit les deux tiers du département. Si le projet d'un incinérateur date du début des années 1990, il ne prend forme qu'à partir du moment où il est porté par une structure intercommunale unifiée présentant une « solution » pour l'ensemble du département.

Le projet est mis en débat au sein de la Commission de révision du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés qui rassemble les acteurs intéressés à la question des déchets : collectivités mais aussi acteurs économiques industriels et agricoles soucieux de disposer d'exutoires. L'imbrication du processus de révision du PDEDMA et de l'élaboration du projet d'incinérateur confère à ce dernier une légitimité renforcée : il s'inscrit comme réponse à un besoin départemental et jouit d'un soutien des acteurs politiques, administratifs, économiques, réunis en un « *forum constituant* » (Lascoumes, 1999b). La « *rhétorique justificatrice* » (Jobert B., 1992) du projet d'incinérateur repose sur plusieurs arguments : l'urgence à trouver une solution, l'inacceptabilité sociale de l'enfouissement, la fiabilité technique et financière du procédé et l'absence de risques sanitaires et environnementaux. La contestation est attendue sur le champ des risques sanitaires et le projet est entouré des dispositifs institutionnels d'information et de surveillance environnementale. Ces précautions n'empêcheront pas le développement d'une opposition importante, qui éclate avec l'annonce officielle du projet et la désignation de trois sites potentiels pour son implantation.

L'opposition à l'incinération est orchestrée dans le cadre d'un Collectif regroupant une quinzaine d'associations variées tant dans leur mode de fonctionnement, leur « emprise territoriale », que dans le type d'intérêt qu'elles défendent. Ce regroupement de préoccupations différentes autour d'un message commun du refus de l'incinération s'inscrit dans un mécanisme de « montée en

généralité », qui permet notamment de ne pas axer la contestation sur la défense des intérêts des populations concernées par les sites d'implantation. Une des raisons du succès et de la pérennité du Collectif, qui s'est imposé comme « *forum officieux* », tient dans sa capacité de résistance à ses dissensions internes, à son engagement dans une dynamique de contre-propositions et à la diversification des modes d'expression et de revendication.

L'inadéquation de l'incinération avec une politique de réduction à la source, les risques sanitaires et environnementaux, l'incohérence en termes de coûts, l'injustice spatiale, sont les principaux éléments de l'argumentation pour le refus de ce mode de traitement. Le travail de démonstration de l'absurdité de l'incinération repose sur une convocation d'enjeux généraux : politiques patrimoniales, santé humaine et générations futures, prise en compte élargie des impacts et des coûts.

C'est une redéfinition profonde de l'appréhension des déchets qui est revendiquée par les acteurs mobilisés. L'engagement des collectivités dans une politique de réduction à la source et de valorisation-matière selon une logique « multi-sites » et « multi-filières » implique une « remontée en amont » dans l'appréhension du « problème déchets » et une reterritorialisation des solutions. Le travail de contestation rencontrera un succès certain puisqu'il conduira au gel du projet.

L'apparition de nouveaux acteurs prétendant prendre part à la réflexion sur le traitement des déchets est venue bouleverser les réseaux d'acteurs, les stratégies -notamment l'évitement du débat au sein des arènes politiques- et les référentiels d'action. Ce sont également les instruments institutionnalisés de participation du public qui ont été largement débordés dans le sens où ils ne sont pas parvenus à contenir l'expression « citoyenne ».

La crise de l'Indre-et-Loire est symptomatique de l'inadéquation des réponses apportées aux conflits d'implantation, fondées sur le recours à la communication et la persuasion. « *To date, efforts directed towards resolving facility siting conflicts have focused almost exclusively on the "public acceptance" factor. The problem has been regarded essentially as one of needing to persuade, convince or somehow turn around the opinions of concerned citizens. Attention has been directed towards communication and education as means of changing people's attitudes and beliefs, particularly regarding the risks associated with "unwanted" facilities. Proponents have been advised to provide concerned publics with technical information in a form they can understand, involve them earlier and more often in the decision process, give them a greater say in what kind of information ought to be collected and in what manner, provide them detailed information on the benefits as well as the costs of the proposed facility, and undertake more proactive educational programs directed towards getting people to "own" the problem and thus be more accepting of facilities in their backyard. (...) The sad reality is that these strategies have not been all that effective.* » (Armour, 2000 : 748).

... Pour une réouverture du problème

La contestation du projet d'incinérateur a reposé sur deux principaux ressorts : la mise en public du « problème déchets » et le travail de « colonisation » des arènes politiques ordinaires (instances délibératives des collectivités décisionnaires et réceptrices de l'équipement) et extraordinaires (élections régionales et cantonales du printemps 2004). Il s'agissait d'amener les élus à se positionner ouvertement et clairement à l'égard du projet, par là même à les obliger à se saisir de la

question et à clarifier les contours d'un système politique brouillé¹. Le retrait des communes « candidates » et l'accord électoral entre les Verts et le PS sur un moratoire signent le gel du projet. Si le recours à l'incinération n'est pas abandonné, un des effets de la contestation est d'avoir forcé à une mise en débat local de la question des déchets, et à une réouverture du processus de définition du problème.

La prise de compétence « réduction à la source » par le syndicat porteur du projet dénote un élargissement de la réflexion vers l'amont du problème. Les actions réalisées en matière de réduction ont consisté en une sensibilisation des consommateurs et en une focalisation sur la question des sacs de caisse, à l'instar de la politique déchets au niveau national (voir partie I). Toutefois, la question de la marge de manœuvre des autorités locales en matière de production des déchets reste incertaine.

L'intégration d'une participation associative élargie (Commission de suivi du PDEDMA et Commission « Réduction à la source » de Touraine Propre) ne permet pas forcément aux acteurs associatifs de peser sur les décisions, mais elle présente l'avantage de mettre leurs solutions en discussion, voire en expérimentation. Ainsi, ils ont pu imposer la question de la pesée embarquée à l'agenda local. A ce titre le conflit tourangeau, s'il n'a pas résolu l'opposition relative à l'incinération, a révélé des « *vertus exploratoires* » (Lascoumes, 1999b) rappelant les aspects positifs d'une controverse. « *Parce qu'elles mettent en forme un triple inventaire, celui des acteurs, des problèmes et des solutions, les controverses constituent un très efficace dispositif d'exploration des états du monde possibles lorsque, du fait des incertitudes, ceux-ci ne sont pas connus. Elles favorisent l'enrichissement et la transformation des projets initiaux, permettant simultanément la reformulation des problèmes, la mise en discussion des options techniques et, plus largement, la redéfinition des objectifs poursuivis. Cette exploration, qui vise à prendre la mesure des débordements non cadrés, constitue également un processus d'apprentissage collectif.* » (Callon, Lascoumes & Barthes, 2001 : 55). Dans le cas tourangeau le projet initial ne pouvait donner lieu à aucun compromis, il a été mis en suspens, laissant se développer des solutions latérales acceptables tant pour les élus que pour les associations. Si la situation est loin d'être stabilisée, elle a perdu son caractère d'urgence sous l'effet de deux facteurs : l'engagement des « collectivités intermédiaires » dans des politiques de valorisation réduisant les volumes à éliminer, et l'extension des sites d'enfouissement existants augmentant les capacités d'accueil des déchets.

La prise en charge du traitement des déchets dans le cadre d'une structure quasi départementale par le biais d'un équipement unique a montré ses limites. L'engagement de structures de coopération intercommunale « intermédiaires » dans des démarches de valorisation-matière plus avancées laisse entrevoir des signes d'un « ressaisissement territorial » du problème déchets. Or, outre le refus du procédé de l'incinération, un des points d'achoppement reposait précisément sur les échelles territoriales de la gestion des déchets. Les successifs projets montréalais ont connu une évolution similaire : l'abandon de projets d'incinérateurs contestés, pour s'orienter vers la réalisation de sites d'enfouissement de taille restreinte. Si l'acceptabilité sociale de cette solution est loin d'être

¹ Ce brouillage est une composante de l'action publique contemporaine : « *la dispersion des pouvoirs, associée à l'indétermination des enjeux, crée un univers fluide au sein duquel il devient difficile de fixer les limites institutionnelles de la scène politique comme il est délicat de trancher ce qui est politique ou non* ». (Duran & Thoenig, 1996 : 613).

acquise, elle bénéficie toutefois d'une approbation des groupes écologistes attachés au « principe de régionalisation ».

Dans le contexte de crise compromettant la réalisation d'un incinérateur à court terme, les exploitants des sites d'enfouissement existant en Indre-et-Loire ont proposé des solutions de traitement des déchets leur permettant d'augmenter les tonnages reçus et de pérenniser leurs équipements. Aussi, une des conséquences du conflit est le report du problème vers les sites existants, qui rencontre l'approbation des associations engagées dans le conflit. Pour autant, l'extension de ces sites présente le risque d'une augmentation des nuisances des populations riveraines. Si ces projets ne rencontrent pas d'opposition structurée, certains élus invoquent les nuisances pour revendiquer des compensations, les CLIS apparaissant alors comme arènes de négociation.

PARTIE III

Elaboration et mise en œuvre territorialisée des Commissions locales d'information et de surveillance

Introduction de la partie III

Cette partie est destinée à l'étude de l'élaboration et de la mise en œuvre des « Commissions locales d'information et de surveillance » en tant qu'outil privilégié de l'information du public relative à la gestion des déchets ; c'est-à-dire à « *mettre à jour les logiques d'action et les logiques de sens à l'œuvre dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.* » (Muller & Surel, 1998 : 20). Nous avons pu constater que la question de l'acceptation du public s'est progressivement imposée comme préoccupation majeure des acteurs en charge de la gestion des déchets. L'information du public a émergé, dans ce contexte, comme une réponse institutionnelle au « déficit de confiance ».

Nous proposons maintenant de reconstituer l'élaboration de cette réponse, en puisant des éléments explicatifs tant dans les logiques sectorielles, propres au « problème déchets », qu'au contexte normatif de l'action publique. Il s'avère en effet que le choix de recourir à des procédures à caractère participatif s'inscrit dans une double dynamique : il s'agit à la fois d'une tentative de traitement du problème particulier posé par l'acceptation des installations, et d'une injonction délibérative ou participative latente qui caractérise l'action publique en général et le domaine de l'aménagement et de l'environnement en particulier. Il convient alors de resituer notre questionnement à l'aune de diverses réflexions qui ont été produites concernant d'une part le recours accru à l'information et la participation dans les sociétés contemporaines et d'autre part l'instrumentation des politiques d'environnement. Dans ce contexte il s'agira de saisir le sens de l'information et de la participation du public appréhendés comme instruments à part entière de la politique déchets. Nous nous tournerons alors vers la fabrique institutionnelle d'un droit à l'information dont les Commissions locales apparaissent comme un élément central. Il s'agira de mettre en évidence les attentes des *policy maker* à l'égard de ces structures « d'information et de surveillance ». P Lascoumes nous donne la définition suivante de l'instrumentation de l'action publique : « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale.* » (Lascoumes in Boussaguet *et al.*, 2004 : 268). Sur la base de cette définition il propose, dans la suite de C.C. Hood, une posture d'analyse : « *il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi d'envisager les effets produits par ces choix.* ». C'est bien ce double questionnement -relatif au choix et aux effets de l'instrument- qui nous guide pour déconstruire le recours aux dispositifs à caractère informatif et participatif dans le cadre de la politique déchets.

Ayant déconstruit le processus de l'élaboration de ce volet participatif considéré du point de vue institutionnel, nous nous attacherons à l'analyse de leur mise en œuvre, observée dans trois départements de la région Centre. La survenue de conflits lors des projets d'implantation, illustrée à travers le cas de l'Indre-et-Loire, indique la relative incapacité de ces structures à assurer l'évitement des conflits liés à de nouveaux projets. En dépit de ce constant, il s'avère nécessaire de comprendre les logiques de la mise en place et du fonctionnement de ces instances qui maillent dorénavant le territoire français¹.

¹ France Nature Environnement dénombrait 165 CLIS en 1997 (FNE, 1997), 270 en 1999 (FNE, 1999), 573 en 2006 (FNE, 2006).

Considérant que les effets d'une politique peuvent être expliqués par la combinaison de trois variables que sont les acteurs, les ressources à leur disposition et la configuration des interactions (Dente, 1995 : 6), notre observation empirique repose sur une analyse de ces trois dimensions. Si les éléments relatifs à l'élaboration de ces outils et les liens de causalité formulés à leur égard - notamment en termes de restauration de la confiance- guident notre observation, nous nous attachons à en saisir les effets non prévus. *« Les instruments à l'œuvre ne sont pas pure technique : ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon leur logique propre. Au fur et à mesure de leur usage, ils tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus. »* (Lascoumes in Boussaguet et al., 2004 : 271). Il s'agira de rendre compte de l'existence territorialisée et routinière de ces instances, saisie à partir d'une observation de leur fonctionnement effectif, ainsi que du sens que leur attribuent leurs membres. La circulation de l'information et l'exercice de la surveillance constitueront deux entrées principales pour cette analyse empirique.

Au risque d'un mélange de genres, nous avons jusqu'à présent évoqué l'information, la participation, la concertation et la délibération sans nous livrer à un recadrage de ces différentes notions et des pratiques qu'elles recouvrent. Cette ambiguïté visait à inclure *a priori* toutes les formes d'implication du public. Considérées habituellement de manière hiérarchisée¹, nous postulons qu'elles participent d'une même dynamique -la légitimation de la décision- tout en reposant sur des leviers divers qui eux ne doivent pas être confondus (juridique, consensus, procédure). L'attention portée aux ressources utilisées effectivement par les acteurs permettra d'opérer une distinction et éventuellement les utilisations combinées de ces différents leviers d'action.

En outre, nous considérons que le « degré » d'implication sous-tendu par les différentes formes ne présume pas *a priori* d'une équivalence dans les effets. L'introduction formelle d'un droit d'accès à l'information peut potentiellement être porteur d'effets davantage tangibles qu'un débat public large et publicisé, forme généralement placée « en haut de l'échelle ». Plutôt qu'une approche graduelle des démarches à caractère participatif, nous insisterons sur leur caractère complémentaire ou au contraire contradictoire, en tous cas sur la nature systémique de leur utilisation territorialisée. C'est dans cette optique que nous tracerons les contours du volet informatif de la politique déchets, que nous qualifierons d'« ingénierie institutionnelle de l'information ». Considérée du point de vue de l'instrumentation de l'action publique elle inclut les mesures à caractère informatif et/ou persuasif destiné au « public » dont les CLIS ne constituent qu'un aspect. Pourtant nous portons un intérêt particulier à l'étude de ces instruments, et ce pour plusieurs raisons relatives à leur « construction » en tant qu'objet de politique publique et à leur mise en oeuvre.

- Le processus-même de construction de cet outil est intéressant : les commissions sont apparues au début des années 1980 de manière informelle, puis ont fait l'objet d'un processus graduel d'institutionnalisation ;
- Rassemblant des fonctions d'information et de participation, elles sont une expression emblématique de « l'ingénierie institutionnelle » de l'information relative à la politique déchets, et à ce titre sont souvent présentées comme « les clés » à même de résoudre le problème de l'acceptation de la politique déchets;

¹ Les analyses prescriptives visant à établir des « guides de concertation » recommandent de différencier et d'identifier les pratiques selon qu'elles relèvent de l'information, de la consultation, de la concertation ou de la co-décision.

- Objet consensuel, accepté et revendiqué par l'ensemble des acteurs, elles portent beaucoup d'attentes, même si ces attentes divergent selon les acteurs. L'étude de leur fonctionnement effectif est à même de mettre en évidence des logiques d'appropriation divergentes.
- A travers leur composition et les jeux d'acteurs qui prennent forme, les CLIS portent une définition du public « concerné ». Au-delà de l'inclusion des participants est à même de se révéler un « espace de concernement » d'une installation de traitement de déchets.

Cette dernière partie est organisée en deux temps. En premier lieu est étudiée la « fabrique institutionnelle » des CLIS (chapitre 8). Nous nous attacherons à situer cet outil en référence à la norme délibérative qui caractérise la gouvernance des sociétés contemporaine, et de l'évolution des procédures informatives et participatives en matière d'environnement et d'aménagement. Il s'agit également d'identifier les attentes du législateur à l'égard des CLIS.

Un second chapitre est consacré à l'étude empirique de plusieurs CLIS de la région Centre (chapitre 9). Nous tenterons de saisir les logiques de leur mise en place dans chacun des trois départements étudiés (l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher et le Cher). Puis nous rendrons compte de leur fonctionnement effectif tel que nous avons pu l'observer, en faisant apparaître ce qui s'y joue pour chacun des acteurs, notamment en matière de circulation de l'information et d'exercice de la surveillance environnementale. Cela nous conduira à évaluer la propension de ces instances à œuvrer comme des espaces de débat de la gestion territoriale des déchets.

Chapitre 8.

L'institutionnalisation de l'information : une réponse sectorielle dans le cadre d'une norme délibérative de l'action publique

Avant d'aborder le fonctionnement effectif des CLIS, nous tentons ici de reconstruire l'histoire de la mise en place d'une « ingénierie institutionnelle » de l'implication du public en matière de gestion des déchets. L'analyse transversale présentée en première partie de la thèse nous a permis d'appréhender la place de ces dispositifs dans le cadre de la politique déchets considérée dans sa globalité, notamment au regard de la construction d'une figure du public. La question de l'acceptation des équipements est devenue l'enjeu central de la politique déchets, à l'égard de laquelle il s'agit pour les *policy makers* de susciter la confiance du public, dans un contexte de défiance particulièrement prégnant en situation de crise (partie II).

Il s'agit maintenant d'analyser plus finement l'élaboration d'une instrumentation de l'implication du public. A ce titre deux axes d'interprétation complémentaires s'imposent. Si l'institutionnalisation des pratiques d'information et de participation répond à des difficultés propres au domaine des déchets, elle s'inscrit dans un contexte national et international de démocratisation des questions environnementales et à l'affirmation d'un « impératif délibératif » comme norme d'action publique. Nous proposons de cerner l'articulation entre ces deux dimensions à partir d'une réflexion « en entonnoir ». Dans un premier temps la question de la « participation » du public est appréhendée en tant que norme d'action répondant à une crise de légitimité et de complexité de l'action publique (section I), particulièrement dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement (section II). Ce qui nous mènera à l'analyse de la construction des dispositifs informatifs et participatifs spécifiques à la gestion des déchets (section III).

Section I. « L'impératif délibératif », norme de gouvernement et de légitimation des sociétés contemporaines

Démocratie participative, délibération, information, consultation et participation des citoyens, ces termes et ces pratiques omniprésents dans une multitude de domaines témoignent d'un renouvellement des modalités d'action publique. L'intégration de « nouveaux » acteurs, la valorisation de la figure du citoyen ordinaire, ont pour corollaire la remise en cause du monopole des experts sur les objets techniques. Quelle qu'en soit la forme -procédures délibératives, consultations, comités de quartier, conférences de consensus-, l'implication du public¹ s'impose

¹ Nous utilisons ce terme générique afin de désigner de manière large les démarches à caractère participatif, qu'elles soient pérennes ou occasionnelles, fermées ou ouvertes, fortement ou faiblement encadrées. Seul

comme nouvelle norme de l'action publique. Ce que L. Blondiaux et Y. Sintomer désignent comme un « *impératif délibératif* » (Blondiaux & Sintomer, 2002) prend source dans les difficultés de gouvernement des sociétés caractérisées par la complexité des enjeux posés aux décideurs et par une crise de légitimité du modèle de décision. La multiplication et la systématisation des procédures à caractère participatif dans de nombreux secteurs de l'action publique amènent à dresser le constat que le recours à ce type de procédures est devenu un « *nouveau modèle de l'action publique* » (Mermet, 2004). L. Blondiaux et Y. Sintomer parlent de « *nouvel esprit* » de l'action publique moderne¹, ou encore de « *nouvelle grammaire de l'action publique* », insistant sur le caractère normatif de la délibération qui « *semble s'imposer comme l'une des dimensions obligées de l'action collective* » (Blondiaux & Sintomer, 2002 : 19). Cette mouvance participationniste, ou ce paradigme délibératif, est visible à la fois dans la sphère de l'action publique et dans la sphère académique². Dans la sphère de l'action publique, il s'agit d'une intensification du recours à des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, et à la mise en place de procédures qui organisent les discussions. Quant à la sphère académique elle a vu s'opérer une diffusion des modèles explicatifs et normatifs, d'inspiration habermassienne, fondés sur la « *définition procédurale et discursive de la légitimité* » (Blondiaux & Sintomer, 2002 : 18). L'émergence d'une norme participative, relayée notamment par la notion de gouvernance, semble donc s'imposer à la formulation de l'action publique.

1. L'action publique en crise de légitimité

La mise en place de dispositifs organisant la participation du public, associée à la transparence accrue des systèmes de décisions est souvent présentée, notamment par ceux qui les initient, comme autant de manifestations de la démocratisation de la vie publique. L'objectif que nous poursuivons n'est pas de porter un jugement sur la valeur démocratique de telles pratiques, mais d'analyser leur émergence et leur succès à l'aune des caractéristiques des modalités de gouvernement contemporaines, c'est à dire de la manière dont sont produites et légitimées les décisions publiques. Or, de nombreux auteurs tendent à considérer le recours à des pratiques de « démocratie participative » comme une réponse à la crise de légitimité des décideurs politiques³.

compte leur caractère institutionnel, c'est à dire leur reconnaissance par les instances de pouvoir en place. Ce qui exclut les formes de participation « spontanée » relevant de l'action collective de mouvements sociaux.

¹ En référence au « *nouvel esprit du capitalisme* » de L. Boltanski et E. Chiapello.

² Lors d'un séminaire du programme de recherche « Concertation, décision, environnement » du 19 janvier 2004, dont l'objectif était de retracer l'histoire de 30 années de recherches sur la concertation, les intervenants ont mis en évidence que la multiplication de dispositifs à caractère participatif n'a pas été sans incidences sur la quantité et le contenu des recherches académiques menées sur le sujet. P. Warin a d'ailleurs à ce sujet mis en garde contre une orientation des travaux de recherche vers une « *approche managériale* » qui tend à présenter les dispositifs de concertation comme une évidence, voire comme la meilleure et l'unique solution envisageable, au point d'occulter certains angles d'approche, notamment celui centré sur le conflit en lui même.

³ FX. Merrien parle de « *crise de la légitimité de l'action publique ou des frontières de l'action publique* » (Merrien, 1993).

A. « Visibilité » de l'action publique et légitimité du pouvoir

Lorsque l'idée de crise de l'action publique est avancée, est généralement sous-entendue la fin de la croyance dans la capacité d'intervention et de régulation de l'Etat. P. Rosanvallon (1998) fait état d'une crise de la représentation politique, apparue dans les années 1970, et due en partie à une moins grande visibilité des systèmes de différenciation dans nos sociétés caractérisées par un moindre clivage idéologique et sociologique. La décennie 1980 est marquée, selon lui, par le passage d'une « *démocratie de confrontation* » à une « *démocratie d'imputation* » (Rosanvallon, 1998), axée sur une personnalisation accrue de la politique. Un des premiers constats porte donc sur l'incapacité du système de représentation électorale à assurer la légitimité des responsables et du pouvoir politique¹ (Lagroye, 1985 ; Manin, 1995).

Une des caractéristiques de l'action publique contemporaine est sa dépendance croissante à l'égard des *opinions publiques*. La multiplication des sondages révèle l'attention portée aux jugements et aux attentes des gouvernés. En retour, « *L'action publique est ainsi placée sous les regards externes et se trouve affectée par les anticipations concernant l'orientation de ces regards externes communément désignés sous le vocable « d'opinion publique »* » (Gaxie, 1996 : 250). Or, cette mise en visibilité de l'action publique est à même d'opérer comme un facteur de fragilisation du pouvoir. C'est ce qu'explique P. Duran : « *la légitimité du pouvoir se construit sur le succès des actions engagées* », tandis que des « *effets de connaissance assurent une plus grande visibilité de l'action publique et de ses difficultés* » (Duran, 1999). Partant de ce constat, il peut sembler paradoxal que les réponses apportées à ce déficit de légitimité consistent justement à organiser une plus grande transparence, donc une plus grande visibilité de l'action publique. Finalement le mal et le remède semblent se confondre... En matière d'aménagement du territoire, l'avènement d'un « *régime pragmatique* » résulte directement de la multiplication des conflits et de « *l'intervention de plus en plus directe de l'opinion publique et des médias dans le processus de légitimation* », conduisant à ce que « *la participation des usagers s'impose comme nouveau mode de management de la décision publique* » (Fourniau, 1997 : 381).

B. La fonction légitimatrice des procédures

La fonction légitimatrice des procédures à caractère participatif a une double origine. Elle procède d'une part de la recherche d'une légitimité renforcée par le biais de formes procédurales de mise en discussion ou de partage de la décision. A cette « *légitimité procédurale* » s'ajoute une « *légitimité substantielle* », relative au contenu même des décisions finales, censées refléter les attentes et intérêts de tous. « *La délibération serait une source à la fois normative et factuelle de la légitimité, dans la mesure où elle favoriserait le respect de tous les acteurs et la prise en compte de leurs*

¹ J. Lagroye se démarque du système tripartite de la domination de M. Weber (domination traditionnelle, légale-rationnelle et charismatique), pour proposer une description des mécanismes de légitimation du pouvoir politique qui repose sur quatre fondements :

- la relation de pouvoir politique entre gouvernants et gouvernés (acceptation de la contrainte) ;
- l'existence d'un appareil spécialisé de domination fondé à exercer une coercition légitime (s'apparente à la spécialisation du travail politique) ;
- des procédures de désignation des dirigeants, modalités et règles d'exercice du pouvoir
- des groupes ou individus qui exercent effectivement le pouvoir. (Lagroye, 1985)

arguments. » (Blondiaux & Sintomer, 2002 : 26). Selon Habermas, la formation de la volonté générale nécessite une délibération fondée sur l'argumentation. Or, cette délibération ne peut se former qu'en dehors de l'espace public institutionnalisé. L'enjeu est donc la coexistence et l'articulation entre l'espace public institué (qui est soumis à l'urgence des décisions) et l'espace public non organisé qui correspond à la société civile.

Pour autant la légitimité n'est jamais acquise une fois pour toutes et passe par des formes procédurales. L'enjeu de la participation se situe dans le sens et la construction de l'intérêt général qui se trouvent modifiés, il ne peut ainsi *« jamais plus être considéré comme allant de soi et il faut toujours le vérifier à travers les procédures même d'établissement de la décision »*¹. Car la recherche d'un renforcement de la légitimité est intrinsèquement liée à celle de l'efficacité des décisions, ce qui soulève une ambiguïté. En effet, pour P. Duran c'est justement une trop grande focalisation sur l'efficacité des réalisations de l'Etat providence, au détriment des questions de légalité et de légitimité, qui est à l'origine de la crise constatée². Cette trop grande importance donnée à *« l'efficacité de l'action »*, pensée indépendamment de la *« constitution d'un ordre institutionnel légitime »* (Duran, 1999), a en quelque sorte appauvri la démocratie formelle, c'est à dire l'accord sur les règles et les processus de dévolution et d'exercice du pouvoir, qui ne suffit plus à assurer la légitimité de celui-ci. Cette forme de légitimation du pouvoir, qui peut être assimilée à la *« légitimité légale rationnelle »* mise en évidence par Weber, se trouve devoir se doubler d'une *« démocratie de contenu »*, la légitimité politique devenant ainsi *« autant prospective que rétrospective »*. Face à ce constat, P. Duran suggère de lier légitimité et efficacité, c'est à dire de ne pas fonder uniquement la légitimité sur des valeurs inhérentes au processus de discussion mais d'y intégrer aussi les conséquences, considérant que *« l'action publique est un mixte de rationalité en valeur et de rationalité instrumentale en finalité »* (Duran, 1999 : 96).

2. Le recours à la délibération comme mode de gestion des sociétés complexes

Nous avons vu combien le « problème déchets », en une trentaine d'années, a gagné en complexité. Pendant très longtemps appréhendée en termes d'hygiène et de salubrité publique, la question des déchets s'inscrit dorénavant dans des enjeux de production et de cycle de vie des produits. Quant aux modes de traitement, ils sont contestés sur la base des nuisances et des impacts mais également considérant leur insertion dans la chaîne de la gestion des déchets, au regard notamment de leur cohérence avec une politique de réduction.

La complexité de la gestion des déchets se mesure en outre en considération des acteurs impliqués dans la définition du problème, ou plus largement porteurs d'une vision sur le problème déchets. Or, face à la multiplication des intérêts et des visions du problème, le pilotage de l'action publique revient à opérer des choix entre deux pôles : une logique de particularisme -le rôle de l'Etat

¹ Intervention de J.M. Fourniau au séminaire « Concertation, décision, environnement » du 17 septembre 2001.

² Pour P. Duran l'analyse des politiques publiques est une entrée féconde pour la formation d'une réflexion sur la légitimité : elle *« ne produit pas par elle-même une théorie de la légitimité, mais contribue à en préciser les conditions de réalisation. Par ce qu'elle nous livre de la réalité de l'action des autorités politiques, elle nous permet de penser pour une bonne part les mutations qui s'opèrent dans l'ordre des justifications du pouvoir dès lors que celui-ci se définit par ses actes. »* (Duran, 1999 : 88).

consiste alors à négocier avec certains groupes sociaux défenseurs d'intérêts catégoriels-, ou l'organisation de l'universalisme par l'Etat qui devient « *organisateur du pluralisme social* » (Papadopoulos, 1995).

A. L'expertise en crise

Les « sociétés du risque » se trouvent confrontées à l'effritement de la fonction légitimatrice de la science. « Les risques aujourd'hui s'inscrivent dans une construction scientifique et politique, et ce en un triple sens : la science devient à la fois cause, médium de définition et source de solution des risques » (Beck, 1986). U. Beck schématise les changements à l'œuvre à partir de deux modèles dominants qui se sont succédé. La « scientification primaire », qui a prévalu des Lumières à la première moitié du 20^{ème} siècle, tirait sa dynamique de l'opposition entre tradition et modernité, entre profanes et experts. La science avait alors la capacité de vaincre les résistances de l'opinion publique. Avec le passage au « modèle réflexif » (courant 20^{ème}), les sciences ne sont plus la seule source de solution aux problèmes, elles deviennent également la source des problèmes eux-mêmes. Cela a conduit à la disparition du monopole scientifique sur la connaissance, la science devenant de plus en plus nécessaire mais de moins en moins suffisante à la définition de la vérité¹. Cette incertitude affecte le rapport entre les sciences et l'extérieur en transformant les destinataires et utilisateurs des résultats scientifiques en coproducteurs actifs dans le processus social de définition scientifique. Le changement fondamental tient dans ce que les sources de danger ne découlent plus de l'ignorance ou de lacunes quant à la maîtrise d'éléments naturels mais de la maîtrise du savoir et du système de décision, ce qui rend leur gestion particulièrement délicate.

Les nombreuses controverses publiques qui ont largement nourri l'actualité de ces dernières années portent sur des incertitudes scientifiques liées à l'existence de « *risques résiduels* » ou « *risques reportés* » (Lascoumes, 1996a). En matière de gestion des déchets, les controverses relatives aux impacts de l'incinération inscrivent ces enjeux dans des considérations plus larges quant au rôle et au statut de la science, visible notamment à travers le développement de l'expertise dans des situations de controverses scientifiques. Le recours massif à l'expertise induit « *un jeu subtil d'expertises, de contre-expertises et d'expertises alternatives qui affirment toutes être porteuses de « la vérité », même si elles se contredisent* » (Piechaczyk, 1998).

C'est dans ce contexte que se sont développés des modes d'action publique reposant sur la mise en visibilité de l'incertitude scientifique. Les travaux de Y. Barthe sur les déchets nucléaires ont mis en évidence ce recours à l'expertise scientifique devant l'incapacité des politiques à décider -avec le vote d'une loi à durée déterminée- et à l'information des citoyens -avec la mise en place des CLI. L'épreuve de vérité se déplace alors vers la question du respect des procédures, elle ne porte plus tant sur les connaissances elles-mêmes mais sur leur mode d'élaboration (Barthes, 2002). Ce parallèle avec la question des déchets nucléaires donne à voir des différences majeures avec celle

¹ « L'évolution scientifico-technique ne fait plus l'objet d'un consensus culturel, et ce au moment où l'accélération de la mutation technique et l'ampleur des transformations sociales qu'elle entraîne atteignent un degré sans précédent historique. Or, cette disparition de la confiance que l'on plaçait jusqu'alors dans le progrès ne change rien à la réalisation de la mutation technique. C'est justement ce décalage qu'exprime la notion de « subpolitique » technico-économique : l'ampleur des transformations sociales est inversement proportionnelle à leur légitimation, sans que cela change quoi que ce soit au pouvoir d'affirmation de cette mutation technique élevée à la dignité de « progrès » (Beck, 1986 : 434).

des déchets ménagers et même industriels. Dans le cas qui nous intéresse, il n'y a pas de reconnaissance d'incertitudes par les autorités. Au contraire, les techniques utilisées sont présentées comme fiables dès lors qu'elles respectent les normes en vigueur, alors que la controverse s'intensifie notamment autour du procédé de l'incinération (voir chapitre 3).

B. Sectorisation de l'action publique et difficultés de gouvernement

La difficulté des décideurs réside dans la gestion de la fragmentation ou la sectorialisation qui caractérisent les sociétés modernes. N. Luhman explique cette tendance à la fragmentation à partir du concept de sous-systèmes, qui auraient tendance à s'autonomiser, à adopter des modes de fonctionnement (routines, procédures) indépendants, suivant des temporalités différentes. Chaque sous-système serait ainsi amené à développer ses propres grilles d'interprétation du réel, son propre système de valeurs. La société complexe se caractérise donc par la multiplication des dispositifs de cloisonnement entre les systèmes, à laquelle s'ajoute l'absence de hiérarchie, ce qui conduit à les mettre en situation de concurrence. Cette tendance à l'autonomisation des systèmes limite les capacités d'intervention du système politique dans d'autres secteurs, en raison du manque d'informations détenues par l'appareil politico-administratif pour comprendre le fonctionnement des autres systèmes et l'origine des problèmes¹. L'autonomisation et l'opacité des systèmes experts amènent une rupture du « *pacte de confiance* » (Giddens, 1994). Dans ce contexte, « *la délibération constituerait un mode d'action publique adapté à la complexité des sociétés modernes où coexistent des sphères de plus en plus autonomes et auto-référentielles.* » (Blondiaux & Sintomer, 2002 : 32).

Or, à la fragmentation des sous-systèmes s'ajoute le développement d'interdépendances entre les problèmes. La complexité de la société conduit à une complexification de l'action étatique : diversification et multiplication des moyens d'action, diversité des registres sur lesquels s'appuie l'intervention du système politique. Plusieurs auteurs se rejoignent pour expliquer le recours accru à diverses formes de participation comme un moyen de gestion de la complexité. L'enjeu premier est alors celui de l'efficacité de l'action publique, et la participation est à considérer non pas tant « *comme exigence découlant de l'attachement à un idéal de démocratie élargie, mais comme aide à la gouvernabilité des sociétés complexes* » (Papadopoulos, 1995). Les mesures prévoyant une implication du public ont selon Y. Papadopoulos comme fonction d'identifier les publics, mais également d'anticiper, voire d'influencer leur réaction face à un projet, un programme ou une politique. Il s'agit de « *réduire l'incertitude inhérente à la complexité* ». Là encore se dessine une fonction apparemment paradoxale des procédures participatives qui visent en même temps à réduire la complexité et à donner à voir cette complexité des enjeux soumis à décision. Car l'institutionnalisation de l'information vise justement à faire prendre conscience au public de la complexité des enjeux et des difficultés qui se posent aux décideurs. Les dispositifs participatifs,

¹ Y. Papadopoulos nous invite cependant à relativiser la position de Luhman quant à l'isolement du système politique. Celui-ci conserve à ses yeux un statut particulier, en raison de deux éléments, sur lesquels repose la légitimité des autorités. D'une part elles sont dotées d'une « *capacité à agir* », dans le sens qu'elles représentent la seule sphère dont on attend « *qu'elle produise des décisions contraignantes pour l'ensemble de la collectivité* ». D'autre part, le système politique est le seul dont la légitimité repose sur des mécanismes de représentation, d'où sa capacité à « *restaurer la cohésion sociale* ». Ce qui renvoie à la question de la légitimité des systèmes de décisions... (Papadopoulos : 1998 : 244).

pensés selon une vision élitiste de la démocratie, sont envisagés par les responsables politiques comme des vecteurs de familiarisation au métier de politique, à des fins de légitimation du pouvoir. Ils permettraient *« aux citoyens de mieux comprendre la complexité des enjeux publics, du fonctionnement de l'Etat, les impératifs de la gestion, le dévouement des élus. Le savoir ainsi acquis a pour principale fonction la légitimation de l'action de l'Etat. (...) Il s'agit d'une initiation, nécessairement partielle, aux mystères du métier de politique, celui-ci restant l'apanage des élus. »*¹.

C. Le recours à la délibération dans une optique gestionnaire

Selon une vision très pragmatique, la participation, de même que d'une manière plus large les pratiques de négociation avec des acteurs tiers (Gaudin, 1999), répondent, dans le contexte de manque de ressources de l'Etat, à un impératif gestionnaire plutôt qu'à un projet politique. Elles correspondent alors à *« un effort pour agir à travers le pilotage d'interdépendances et d'échanges avec un tissu partenarial élargi et diversifiable. »* (Duran & Thoenig, 1996).

Du point de vue des décideurs, associer les publics -opposants au projet, citoyens-administrés d'une localité, futurs usagers d'un équipement,...- présente potentiellement au moins deux avantages.

Les démarches d'implication du public fournissent autant d'occasions -plus ou moins répétées selon que les structures sont pérennes ou occasionnelles- de connaître, de convaincre les acteurs concernés voire opposés à un projet où à une mesure, et d'anticiper leurs réactions, *« fournissant [aux gouvernants] l'avantage de stabiliser les configurations d'acteurs qui leur échappent, de prévenir les oppositions éventuelles, d'évaluer les rapports de force. »* (Blondiaux & Sintomer, 2002 : 32). En somme, de telles démarches permettent *« au système politique de mieux percevoir l'écho de son environnement sociétal. »*

L'autre intérêt principal réside dans la propension à asseoir l'acceptation sociale du projet en question. *« La question de la participation paraît constituer pour l'essentiel une stratégie pour contourner sinon pour lever les résistances qui s'opposent aux changements de politiques, même si formellement l'objectif déclaré est de rendre plus transparent l'exercice du gouvernement et plus tangible le lien entre gouvernés et gouvernants. »* (Warin, 1999 : 118). C'est dans cette optique que se développent les pratiques de négociation avec les groupes tiers, nécessaire tant pour les administrations que pour les élus, qui cherchent ainsi à éviter la contestation de leurs décisions par le biais d'*« une forme de mutualisation des risques et de partage des responsabilités »*. Loin de revêtir un caractère de partage du pouvoir, la participation *« légitime la fonction des gouvernants dans la conduite des choix politiques qu'ils opèrent »* (Duran & Thoenig, 1996 : 615).

Ainsi, *« la tentation est forte d'interpréter dans une optique fonctionnaliste le recours croissant à la délibération et à la participation dans les politiques publiques. Celui-ci répondrait moins en pratique à une exigence de démocratie qu'à une contrainte d'efficacité. En impliquant davantage d'acteurs, la délibération favoriserait l'acceptation sociale des décisions. »* (Blondiaux & Sintomer, 2002). Cette optique fonctionnaliste et stratégique de la participation, partagée par de nombreux

¹ Communication de Y. Sintomer à la journée d'études *« Y-a-t-il un « savoir citoyen » mobilisable dans la démocratie participative ? »*, Paris, 27 février 2006.

analystes, n'invalide toutefois pas la pertinence d'un questionnement sur la capacité de ces démarches à assurer effectivement l'acceptation des décisions, à permettre l'émergence de solutions alternatives ou encore à « résoudre » des conflits, partant du postulat que la mise en œuvre des instruments d'action publique produisent des effets non attendus.

Les modes participatifs et délibératifs se sont imposés comme nouvelles modalités de l'action publique au point de constituer un passage obligé des processus de prise de décision. Crise de légitimité de la décision publique, effritement de la fonction légitimatrice de la science, difficulté générale de pilotage des sociétés modernes caractérisées par leur complexité, sont autant d'éléments qui affectent particulièrement la gestion des déchets. Contestation des procédures décisionnelles, controverses scientifiques sur les risques liés à l'incinération, complexification croissante inhérente au brouillage des frontières sectorielles de la gestion des déchets, ces facteurs résument les difficultés à « gouverner les déchets ». C'est dans ce contexte que sont mises en place des procédures participatives pensées selon leur capacité fonctionnelle à l'acceptation des décisions dans un souci d'efficacité. En tout état de cause, le déficit de légitimité semble toucher tant les processus d'élaboration que de mise en œuvre des politiques publiques. « *La crise actuelle du politique serait celle de sa capacité d'action symbolique et matérielle, c'est-à-dire celle de la légitimité qui lui serait reconnue pour définir et orienter l'action collective et celle des moyens dont il pourrait disposer pour en assurer un certain degré de concrétisation.* » (Lascoumes, 1996a : 325).

Section II. Information et participation en matière d'environnement

C'est dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire que la participation a le plus été concrétisée sous la forme de multiples procédures, qu'elle a acquis une « *force contraignante* » (Blatrix, 2000), notamment en réponse aux injonctions internationales. Depuis déjà plusieurs décennies le couple démocratie/environnement semble inséparable, et ce lien a été consacré avec la montée en puissance de la notion de développement durable dont la dimension sociale promeut l'intégration du public dans les décisions publiques. L'étude de l'institutionnalisation de l'information et de la participation du public relative à la gestion des déchets nécessite un repositionnement dans un contexte plus large, celui du renforcement de la thématique participative en matière d'environnement.

1. L'institutionnalisation de l'information et de la participation environnementale en France

La politisation des questions environnementales dans les années 1960-1970, et leur institutionnalisation avec la création du Ministère de l'environnement en 1971, vont conforter l'assise d'un « *intérêt environnemental [doté d'] une rationalité légitime à part entière* » (Rui, 2004 : 37). La reconnaissance de l'« universalité » de l'enjeu environnemental s'accompagne d'une

remise en cause des modalités procédurales de décisions et de l'appréciation territorialisée de l'utilité publique. Le modèle « *décider-annoncer-défendre* » -caractéristique du « *régime de commandement* »¹- exprime le caractère fermé de la décision qui revient aux seuls détenteurs traditionnels de cette décision, ingénieurs et politiques porteurs d'une rationalité technico-économique dominante. L'information et la participation du public se cantonnent à des entreprises de justification de décisions déjà prises en cercle fermé. Les réformes successives en matière d'information et de participation du public rénovent les procédures existantes et font naître de nouvelles formes d'implication du public opérant un déplacement vers l'amont des projets.

A. L'enquête publique réformée

Les procédures d'enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique, dont les premières formes remontent au 19^{ème} siècle, avaient comme principal objet l'encadrement de l'expropriation. Si la nécessité de prendre en compte les publics concernés par les projets d'aménagement s'est faite très tôt sentir -les enquêtes *commodo et incommodo* datent de 1810-, les dispositions qui ont été inventées s'attachaient à prendre en compte les riverains en tant que détenteurs de droits de nature privée, c'est à dire leur santé et leurs biens. La procédure d'enquête publique était « *essentiellement formelle et visait principalement à vérifier que les intérêts de certains des propriétaires individuels étaient respectés* » (Jobert A, 1998 : 75).

Une première réforme en 1976 visait à élargir et à préciser les conditions de publicité de la tenue de l'enquête et des résultats, dans une « *perspective de régulation* »². La « loi Bouchardeau » de 1983³ réforme plus en profondeur les enquêtes d'utilité publique : l'indépendance des commissaires enquêteurs est renforcée, de même que les effets en cas d'avis défavorables⁴. Du point de vue des intérêts pris en compte, il s'agit d'un changement majeur du fait qu'« *en axant l'enquête sur la question environnementale, la réforme sépare la question de la participation des citoyens de la défense des libertés individuelles et notamment de la propriété* » (Rui, 2004 : 41).

¹ Le « *régime de commandement* », forgé dans les années 1950-60, se caractérise par l'hégémonie de l'Etat comme acteur-décideur et seul porteur d'un « *intérêt général abstrait* ». La participation du public intervient seulement en fin de processus, elle est « *réduite à la consultation d'administrés individuels principalement porteurs de droits de propriété et ne contribue pas à la définition de l'intérêt général* ». Elle est d'ailleurs perçue plutôt comme une gêne pour l'autorité publique que comme une opportunité pour améliorer la décision.

Le « *régime de la planification* » apparaîtra à partir de la fin des années soixante, dans un contexte de territorialisation des politiques publiques. Il permettra d'ouvrir la sphère de décision à des intervenants locaux, ce qui se traduit par une multiplication des intérêts en jeu. La participation est élargie à des groupes d'intérêts et tend à prendre la forme de négociation, tandis que l'évaluation reste l'apanage de l'administration et des corps techniques. (Fourniau, 1997).

² « *La finalité de l'enquête revient à mettre en évidence et à prévenir les conflits d'intérêts (...). Il s'agit d'obtenir surtout une meilleure information de l'administration sur la réalité des terrains afin qu'elle ait la garantie de voir ses projets acceptés.* » (Rui, 2004 : 40).

³ Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et décrets n°85-452 et 85-453 du 23 avril 1985 pris pour application.

⁴ D'un point de vue juridique ces effets restent toutefois très limités : des réserves ou avis négatifs du commissaire enquêteur entraînent au mieux un transfert de compétence, ou une délibération spéciale du conseil. « *Si démocratisation des enquêtes publiques il y a eu, la réforme de 1983-1985 n'a en effet pas réglé le problème de la démocratisation des prises de décision en matière d'aménagement. Et malgré quelques décisions importantes sur le plan symbolique, la procédure de l'enquête publique connaît un dispositif insuffisant et inopérant. (...) l'absence de pouvoir décisionnel collectif dans le cadre des enquêtes publiques est peut-être l'aspect qui montre le mieux pourquoi l'enquête publique n'est plus perçue comme un outil démocratique, à supposer qu'elle l'ait jamais été.* » (Romi, 1996 : 55).

Malgré ces modifications, toujours en vigueur, cette procédure est considérée comme une démarche insatisfaisante en termes de participation du public aux décisions d'aménagement (Blatrix, Piechaczyk, Romi)¹. L'arrivée tardive de cette procédure dans le processus de décision ne laisse pas de possibilité de modification des projets en question, « *on y raisonne peu en termes d'alternatives entre plusieurs projets mais en termes d'acceptation ou de refus global d'une opération prête à être réalisée* » (Piechaczyk, 1998). Du fait de l'« *absence de pouvoir décisionnel collectif* » (Romi, 1993), cette procédure n'est pas perçue comme un outil démocratique. Les pratiques des commissaires enquêteurs, souvent davantage familiers aux intérêts des porteurs de projet qu'à ceux des participants (Piechaczyk, 1998), tendent à imposer leur vision de ce qu'est un « public concerné », ce qui revient à faire de l'enquête publique une forme de « *mise en scène de l'intérêt général* » (Blatrix, 1996 : 313). A travers cette apparente ouverture de la décision, il s'agit en fait d'opérer un travail de séparation entre intérêts légitimes, excluant un public motivé par la défense d'intérêts particuliers dans le cadre d'un « *système efficace et économe* » qui évite la participation du public (Barbier, 2000).

Mais la multiplication des conflits conduit à une remise en cause, ou du moins au constat de l'inefficacité d'un modèle de décision caractérisé par une vision substantialiste et unilatérale de la définition de l'intérêt général. Aussi, parallèlement à la procédure d'enquête d'utilité publique, vont apparaître de nouvelles formes de mise en débat des projets d'aménagement. La recherche d'une discussion en amont va motiver ces démarches, instaurées dans le contexte de prescriptions internationales en matière de participation du public.

B. Le droit à l'information et à la participation formulé par des instances internationales

Au tournant 1990 l'information et la participation du public deviennent un passage obligé des politiques d'environnement ; la formalisation d'un droit à l'information s'affirme au cours de la décennie, notamment au niveau international. La démocratisation de la prise de décision est inscrite comme un des objectifs des politiques d'environnement affichés dans le Plan national pour l'environnement dont l'un des huit « principes d'action » est « *L'expérimentation de nouvelles formes de démocratisation des choix publics, au niveau national et local.* » (Lalonde, 1990 : 34).

Les politiques environnementales françaises vont être tenues d'intégrer les impératifs européens qui se précisent en matière d'accès à l'information. Le texte fondateur en la matière est la directive 90-313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement : « (...) *les Etats membres font en sorte que les autorités publiques soient tenues de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt.* »² A travers ce texte on

¹ Un rapport réalisé 10 années après la réforme par H Bouchardeau pour M Barnier en 1993 fait état de trois insuffisances majeures de la procédure d'enquête publique : les résistances des partenaires, la tardiveté de l'enquête et l'ambiguïté du rôle du commissaire enquêteur.

² L'« *information relative à l'environnement* » est relativement large puisque qu'elle comprend : « *toute information disponible sous forme écrite, visuelle et sonore ou contenue dans des banques de données, qui concerne l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces naturels, ainsi que les activités (y compris celles qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit) ou les mesures les affectant* ».

reconnaît que l'environnement est l'affaire de tous, et pas seulement du citoyen directement concerné et touché dans sa propriété ou son activité, et donc à même de faire valoir un intérêt défini. En corollaire est établie une possibilité de recours judiciaire ou administratif en cas de refus de diffusion de l'information. La Commission européenne laisse aux Etats membres le soin de définir « *les modalités selon lesquelles l'information est effectivement rendue disponible* » ; les législations nationales devant être mise en conformité avec la directive avant le 31 décembre 1992. Concernant la traduction en droit français des dispositions relatives à l'information du public, le gouvernement a longtemps fait valoir la loi de 1978 -qui en créant la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs) confère aux citoyens des droits quant à la diffusion d'information les concernant-, comme assurant la conformité aux directives.

En 1992, la convention de Rio consacre dans son principe 10 le droit à l'information¹, tout en lui conférant une portée juridique limitée. La convention d'Aarhus² vise à instaurer un cadre pour l'application du principe 10 de la convention de Rio. Ce texte prévoit que soient soumis aux procédures de participation de public non seulement les décisions d'aménagement ponctuelles mais également les schémas de planification, et même les politiques publiques relatives à l'environnement. Trois éléments procéduraux sont contenus dans ce texte : le droit à l'information, la participation aux processus décisionnels³, et l'accès à la justice permettant de contester les décisions ou les manquements en matière de diffusion de l'information. Notons que la convention d'Aarhus prévoit la production et la diffusion d'information par les exploitants, dont ceux des installations de traitements de déchets : « *Chaque partie encourage les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à informer périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits, le cas échéant dans le cadre de programmes volontaires d'étiquetage écologique ou d'écobilans ou par d'autres moyens.* »⁴. La convention d'Aarhus, ratifiée par la France en février 2002⁵, est entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

ou susceptibles de les affecter et les activités ou les mesures destinées à les protéger, y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement ». Sont en revanche exclues de cette obligation les informations ayant trait à la sécurité publique, à la défense nationale, au secret commercial et industriel, ainsi que « *les données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent.* » (Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement).

¹ « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à disposition de celui-ci.* » (Déclaration de Rio, art. 10).

² La convention d'Aarhus sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement », signée le 25 juin 1998 lors de la quatrième conférence ministérielle de la CEE-ONU.

³ La mise en œuvre de la participation en amont de la décision est évoquée comme une condition à la qualité et à la valeur de cette participation « (...) *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.* » (Convention d'Aarhus, article 6 alinéa 4).

⁴ Convention d'Aarhus, Article 6

⁵ Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention (...) faite à Aarhus le 25 juin 1998.

Enfin, en 2003 une seconde directive du parlement européen et du conseil vient remplacer celle de 1990, intégrant les dispositions de la convention d'Aarhus en matière d'information: sont étendus et précisés les types de données visés, les autorités publiques concernées -qui ne se limitent plus à celle ayant des responsabilités en matière d'environnement-, ainsi que les formes de l'information et les modalités de diffusion. Auparavant défini en termes de droit d'accès du citoyen, le droit à l'information tel que précisé par les autorités européennes consiste désormais en une obligation faite aux autorités publiques de produire et de diffuser systématiquement l'information¹.

On passe ainsi d'un droit à l'information « passif » à une information « active » (Jamay, 1998 ; Lascombes, 2003). Toutefois, que ce soit au niveau communautaire ou national, le contenu des dispositions vise le plus souvent à une obligation en matière d'information, tout en restant vague sur les formes de la participation des publics en tant que telle (Jamay, 1998).

C. Le débat public ou la participation en amont

Parallèlement à cette progression du droit à l'information en matière d'environnement au niveau international et européen, les autorités françaises, devant le constat partagé de l'insuffisance de la procédure d'enquête publique comme cadre d'une participation des populations aux décisions d'aménagement, mettent en place de nouvelles instances à cet effet. La loi sur l'administration territoriale de la république de 1992 fournit un nouveau cadre pour l'organisation de la participation aux décisions des collectivités locales, en instaurant des référendums locaux et la mise en place de comités de quartiers dans les villes. Les avancées les plus marquantes concernent les projets d'aménagement de grande envergure qui se voient soumis à des procédures particulières de participation du public sous la forme de débats publics tenus en amont des décisions. C'est le domaine des transports qui innove en ce sens². La « circulaire Bianco » (1992) préconise la tenue d'« *un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés* »³, organisé « *dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé* », et placé sous la responsabilité des préfets⁴. Le souci est affirmé de prendre en compte « *l'intérêt économique et social* » des projets ainsi que « *leur impact en matière d'aménagement du territoire* », ce que ne permettait pas le cadre législatif réformé en 1976 et en 1983.

En 1995 la loi Barnier⁵ consacre le principe de participation comme un des principes généraux du droit de l'environnement. Cette loi prévoit dans son article 2 l'assujettissement de certains projets d'envergure à un débat public organisé par la Commission nationale du Débat Public (CNDP) qui

¹ L'objectif de la directive est de garantir le droit d'accès à l'information, mais également « *de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public.* » Directive 2003/4/CE du parlement européen et du conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil

² Notons toutefois que le secteur de l'électricité est également concerné avec la « circulaire Billardon » du 14 janvier 1993 du ministère de l'industrie, qui recommande à EDF la mise en place « d'instances permanentes de concertation ».

³ circulaire n° 92-71 du 12 décembre 1992 relative aux grands travaux d'infrastructures, du ministère de l'Équipement aux préfets.

⁴ Ce texte donnera lieu à la réalisation de débats relatifs à des projets de lignes TGV (Rhin-Rhône, Lyon Turin, Bretagne-Pays de Loire et Aquitaine) et de plusieurs projets d'autoroutes (Rui, 2004 : 31).

⁵ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

sera mise en place en 1997. Ainsi est instauré le principe d'un débat public en amont, incluant l'opportunité puisqu'il porte « *sur les objectifs et les caractéristiques principales* » pour « *l'ensemble des opérations présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement* »¹. Le modèle de la CNDP -qui consiste en la tenue d'un débat encadré par une commission indépendante -est inspiré du Bureau d'audiences publiques en environnement québécois (voir chapitre 7). Sont assujettis les projets d'infrastructures de transports et d'énergie d'envergure importante et d'intérêt national (autoroutes, voies ferrées, voies navigables, oléoducs et gazoducs, centrales nucléaires, lignes électriques, barrages, ports) ainsi que les « *équipements culturels, sportifs, industriels, scientifiques* »² dont le coût des travaux dépasse deux milliards de francs. Six débats ont été organisés par la CNDP³ (qui a par ailleurs refusé une quinzaine de demandes) entre 1997 et 2002, lorsque est amorcée une réforme de l'utilité publique. Les règles qui régissent le débat insistent sur le principe d'équivalence entre les participants et d'accès égal à la parole (avec la création de cahiers d'acteurs notamment). Pour chaque projet, la CNDP nomme une Commission particulière du débat public (CPDP), chargée d'organiser le débat et de rendre un compte-rendu et un bilan de celui-ci, mais sans donner un avis sur le projet.

Le vote de la loi relative à la démocratie de proximité en 2002 constitue le principal élément de réforme de la procédure de débat public. Intégrant les principes édictés par la convention d'Aarhus, ce texte vient rénover et asseoir la procédure de débat public. Le statut de la CNDP est modifié : la Commission est élevée au titre d'autorité administrative indépendante. De ce fait elle n'est soumise à aucun pouvoir hiérarchique, notamment des ministères concernés par les projets⁴. Son champ d'intervention est d'autre part élargi ; les critères d'assujettissement des projets à un débat public sont modifiés de manière à ce que davantage y soient soumis, y compris les projets émanant de personnes privées. D'autre part, la CNDP peut dorénavant organiser un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement, sur saisine conjointe du Ministre de l'environnement et du ministre intéressé. En outre, la nouvelle CNDP est chargée d'une mission de conseil méthodologique et d'expertise en matière de débat public⁵. Contrairement aux attentes des acteurs du secteur de la gestion des déchets et du Ministère de l'environnement, c'est uniquement dans le cadre de sa mission de Conseil, et non en termes d'organisation de débats publics, que la Commission entend situer son intervention en matière de projets d'implantations d'équipements de traitement des déchets (voir chapitre 3).

¹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, article 2.

² Décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement.

³ Extension du port autonome du Havre (1997), construction d'une ligne très haute tension entre Boutre et Garros en région PACA (1998), Projet d'autoroute A32 entre Metz et Nancy (1999), Projet de Ligne à Grande Vitesse Rhin-Rhône (2000), contournements autoroutiers et ferroviaires de Lyon (2001-2002), extension du port de Nice (2000).

⁴ Contrairement à son fonctionnement prévu par le décret de 1996, la Commission n'est plus tenue de solliciter l'avis des ministères intéressés sur le caractère d'intérêt national du projet, sur son impact socio-économique et son impact sur l'environnement.

⁵ « *La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.* » Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Le débat public organisé par la CNDP (depuis octobre 2002)

Les modalités de saisine pour un débat public:

- Pour certains projets importants, d'intérêt national à forts enjeux socio-économiques ou impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, la saisine est obligatoire.
- Les projets les moins importants (caractéristiques publiées par décret du 22 octobre 2002) sont rendus publics par leur maître d'ouvrage. La CNDP peut alors dans un délais de deux mois être saisie par celui-ci, ou par dix parlementaires ; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national.
- Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la CNDP pour l'organisation d'un débat public portant sur les options générales en matière d'environnement.

Les modalités du débat :

Lorsqu'elle est saisie, la CNDP détermine les modalités de participation du public au processus de décision et apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé, en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La Commission nationale du débat public se prononce par une **décision motivée dans un délai de deux mois maximum** sur la suite à réserver aux saisines. Elle est publiée au Journal Officiel.

- Si la commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut :
 - 1 - soit l'organiser elle-même et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une commission particulière du débat public (CPDP) de 3 à 7 membres qu'elle constitue
 - 2 - soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat public et veille à son bon déroulement.
- Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. A l'issue de cette concertation, le maître d'ouvrage en transmet le compte-rendu à la CNDP.

Le déroulement d'un débat organisé par la CPDP

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable constitue un dossier à destination du public suivant les indications de la CNDP. Il peut être complété à la demande du président de la CPDP avec des documents nécessaires au débat public. Lorsque la CNDP estime le dossier du débat suffisamment complet, elle décide et publie la date d'ouverture et le programme du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois. Ce délai peut être prolongée de deux mois au maximum par une décision motivée de la CNDP.

Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la CPDP établit un **compte rendu** du débat public et le président de la CNDP en dresse le **bilan**. Le compte-rendu et le bilan sont rendus publics.

La CNDP et la CPDP ne se prononcent pas sur le fond des projets mais sont chargées de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets. Le compte rendu et le bilan du débat public organisé par la CNDP ou par le maître d'ouvrage, ainsi que le compte rendu de la concertation recommandée, sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage et joints au dossier d'enquête publique.

Lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Cet acte est transmis à la CNDP.

Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires éventuelles est à la charge de la CNDP, ainsi que les indemnités des membres des CPDP.

Source : <http://www.debatpublic.fr/cndp/fonctionnement.html>

Les récentes rénovations procédurales nous amènent à formuler une synthèse des principaux changements en matière d'encadrement institutionnel de l'information et de la participation du public en France. Considérant la conception de l'utilité publique sur un long terme, c'est la finalité de la participation eu égard au public « destinataire » des procédures, qui a profondément évolué. Le public de la participation ne se limite plus aux propriétaires concernés au titre de l'expropriation, il est étendu à l'ensemble des citoyens au titre de leur droit et de leur devoir en matière de protection de l'environnement, et ce sans avoir à faire valoir un intérêt à agir. Cette évolution est résumée en introduction du rapport du Conseil d'état destiné à éclairer les autorités sur la manière de réformer l'utilité publique : *« l'atteinte portée à la propriété privée n'est plus aujourd'hui qu'un aspect du problème posé par les grands travaux (...) Le processus de déclaration d'utilité publique, destiné à l'origine à protéger la propriété privée et à mettre en balance des intérêts privés et des intérêts publics, doit aujourd'hui permettre l'arbitrage entre des intérêts publics aussi légitimes que divergents »* (Conseil d'Etat, 1999 : 14). On reconnaît la participation citoyenne comme porteuse d'un intérêt général ; il ne s'agit donc plus d'arbitrer entre des intérêts particuliers et l'intérêt général que représente le projet en question, mais entre plusieurs intérêts généraux mis sur un pied d'égalité.

Autre fait marquant, la prise en compte de l'amont est dorénavant actée, avec la création de la CNDP et la ratification de la convention d'Aarhus. L'opportunité même des projets, mais également les politiques, plans et programmes, sont objets de débat. Cette reconnaissance institutionnalisée ne résout toutefois pas en pratique *« l'impasse de l'amont »* qui illustre le dilemme entre l'incapacité du public à se prononcer sur des enjeux généraux et sa disqualification lorsqu'il intervient en tant que riverain (Rui, 2001). Ces évolutions formelles ne doivent pas faire oublier que l'observation fine des pratiques fait apparaître une situation d'inégalité entre les différents intérêts en jeu, et la construction d'une illégitimité des revendications habitantes (Piechaczyk, Blatrix, Rui).

Enfin, la dimension de publicité de l'expression du public a progressé : la « mise en public » est un des fondements de la CNDP, rompant ainsi avec le confinement des procédures d'enquêtes publiques. Notons toutefois que ces dernières restent pour de nombreux projets le seul dispositif de participation, tandis que les débats CNDP ne concernent que de rares grands projets à caractère exceptionnel.

Ayant dressé cet état des lieux institutionnel et poursuivant notre compréhension de la place de la participation en matière d'environnement, nous nous attachons maintenant à identifier les rouages idéologiques et théoriques qui fondent ce lien constaté entre « la démocratie » et la protection de l'environnement.

D. Les fondements du couple environnement/démocratie : Les décisions plus démocratiques en procédure mènent-elles à des décisions plus environnementales en substance ?

L'institutionnalisation de l'information du public et de la participation en matière d'environnement révèle l'existence d'un lien entre la démocratisation de la décision et l'amélioration substantielle de cette décision. C'est ainsi que la convention d'Aarhus expose dans son préambule la propension de la participation à optimiser l'efficacité des décisions : *« Reconnaissant que, dans le domaine de*

l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement (...)»¹. Plusieurs axes d'explication complémentaires, développés dans le cadre de travaux d'appartenances disciplinaires différentes, peuvent être avancés pour cerner cette tendance à la « démocratisation » de l'action publique environnementale.

C. Blatrix attribue la pérennité de la thématique de la démocratie participative à l'hétérogénéité de sa provenance : une demande sociale issue d'acteurs particuliers répondant à des logiques multiples mais n'ayant pas de caractère universel et spontané. Le processus d'institutionnalisation de la participation se présente comme le résultat de jeux et d'intérêts sociaux multiples, d'une conjonction de plusieurs facteurs : un milieu associatif mobilisé et demandeur de droits et de participation, des juristes défendant le droit de l'environnement, l'émergence d'un « marché de la participation » dans le domaine de l'environnement (Blatrix, 2000).

D'un point de vue juridique, deux sources principales ont selon F. Jamay alimenté la construction d'un droit à l'information relative à l'environnement en France. Il s'agit de l'intégration du droit international et communautaire, couplée à une construction interne du droit à l'information comme « *instrument essentiel de prévention des risques* » (Jamay, 1998). La formalisation d'un droit à l'information apparaît comme un « *instrument destiné à mettre en œuvre cette responsabilité collective* » en matière d'environnement (Jamay, 1998 : 11). L'environnement, qui est source de droit, mais aussi de devoirs et d'obligations pour les individus -cela a été formellement inscrit dans la « Charte de l'environnement »-, nécessite un droit à l'information afin que ces individus puissent assumer leur responsabilité.

Ces travaux nous renseignent sur le « comment ». D'autres auteurs, européens et américains, ont tenté d'élucider le « pourquoi » du lien qui apparaît comme quasi naturel entre la démocratie et l'environnement². La dimension intrinsèquement collective des problèmes environnementaux appellerait le souci d'une prise de décision partagée. « *There is an implicit normative claim, not just that this is an area of social life over which society must assert control, but that the foundation of such control should rest on equality –more particularly on an equal entitlement to citizenship. It is an affirmation, not just of collective over private decision making, but of 'membership' (rather than wealth or knowledge, for example) as the relevant criteria on which participation shares are to be allocated.* » (Lafferty & Meadcroft, 1996 : 3).

La dimension collective des problèmes d'environnement s'inscrit dans une temporalité particulièrement longue, ce qui justifie de ne pas laisser les décisions aux seuls élus dont l'action s'inscrit sur des temporalités beaucoup plus réduites que sont les échéances électorales. Aussi, la prise en compte des générations futures dans les choix présents appellerait une implication des populations profanes. « *Closed, technically based, decision making regarding an objectively determined public interest was accordingly rejected by early environmentalists in favour of wide democratic participation. Wide participation is seen as necessary to determine essentially subjective and value-laden environmental policy objective. Only a participatory approach to policy*

¹ Convention d'Aarhus, préambule.

² « *There has been a strong tendency to assume something of a 'natural' congruence between democratic decision procedures and sound substantive environmental policy outcomes. Democracy and enhanced environmental protection have been taken to be self-evidently mutually reinforcing (...)* » (Lafferty & Maedcroft, 1996 : 2).

making can incorporate the needs of all segments of society, future generations and other species.
» (Paehlke, 1996 : 19).

La démocratie représentative et a fortiori participative fournit un cadre permettant l'exercice d'une pression du public, laquelle est à même de produire des décisions publiques favorables à la protection de l'environnement. Pour R. Paehlke l'exercice d'une pression du public sur des sujets scientifiquement controversés est nécessaire pour que soient prises des décisions favorables au respect des systèmes écologiques. L'encadrement institutionnel de la diffusion de l'information ainsi que de l'organisation de la participation sont alors des moyens permettant l'expression de cette pression¹.

Démocratie et environnement sont indéniablement liés, ce lien est visible à travers la formalisation de certains dispositifs qui permettent l'expression de la société civile. Toutefois le débat autour de la capacité des systèmes ouverts à produire des décisions optimisées d'un point de vue environnemental est loin d'être clos. Certains s'interrogent sur les gains environnementaux de la démocratie participative, et parfois même, plus rarement, de la démocratie représentative. C'est le cas du philosophe H. Jonas qui suggère un raisonnement reposant sur une « *heuristique de la peur* », version extrême du principe de précaution qui consiste à décider uniquement après avoir imaginé le pire et en avoir évalué les conséquences. Le pouvoir est alors confié à un collège d'experts à la tête d'une « *tyrannie bienveillante et bien informée* » (Jonas, 1990). Derrière la philosophie de la responsabilité de H. Jonas, c'est la question de la capacité de la majorité à déterminer la gestion de ce bien collectif qu'est l'environnement. Comme le soulignait P Moquay², « *La majorité est-elle durable ?* » ; supposant que le développement durable induit des remises en cause radicales dans nos manières de produire et de vivre, peut-on sciemment attendre que ces remises en causes soient portées de façon majoritaire ?

Quoique très largement partagée, la démocratisation des questions environnementales est loin d'être résolue. Il s'agissait pour nous de donner un aperçu des fondements sociologiques, juridiques et éthiques de ce lien, avant de traiter la question du point de vue de l'instrumentation de l'action publique. En tout état de cause, la participation du public semble être constamment en balance entre la reconnaissance d'une légitimité de tous à prendre part à la gestion et au devenir du bien collectif, et l'utilisation comme technique d'assise de l'acceptation des décisions.

¹ L'affirmation de la nécessité de structures participatives, et donc l'insuffisance du cadre représentatif, est corroboré par M. Jänicke : « *it is not primarily the institutional set-up of representative democracy which is advantageous for positive policy outcomes, but rather the constitutional civil rights of western democracies – the participatory, legal and informational opportunity structures available to proponents of environmental interests – which appear the most decisive. Successful environmental policy depends, in other words, on active and resourceful proponents who can operate within a societal and political infrastructure shaped by political modernization and functional integration between state, market and civil society. (...) it is the emergence of resourceful actors and facilitating structures within civil society that contributes to long-term environmental policy success.* » (Jänicke, 1996 : 82)

² « *Gouvernance et développement durable : limites et opportunités* », Séminaire du programme de recherche "Politiques territoriales et développement durable, séance du 23 mars 2004.

2. Caractériser l'information et la participation comme instruments d'action publique

Au-delà des questions éthiques de démocratisation, l'information s'est affirmée comme un enjeu central des politiques environnementales. Elle se présente comme un préalable, une condition indispensable à la participation du public. *« L'information environnementale est devenue un outil essentiel pour la définition, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques d'environnement. Son essor constitue une condition indispensable à la participation des citoyens à la gestion de l'environnement. »*, au point d'apparaître comme *« une troisième voie dans la conception des politiques d'environnement et leur mise en œuvre »*. (Lavoux, 2003). Aussi le recours à l'instrument informatif n'est pas spécifique à la politique déchets mais représentatif de l'évolution de l'instrumentation des politiques d'environnement.

Du point de vue de l'instrumentation de l'action publique, le recours à l'information a acquis un statut d'instrument d'action public à part entière. Il s'agit ici de rendre compte de différentes positions théoriques qui traitent de l'information et de la participation comme outils de gouvernement particuliers. Instrument « persuasif » (Larrue, 2000), « sermons » (Bemelmans-Videc *et al.*, 1998), « obligation d'informer » (Lascoumes, 2003) renvoient à des pratiques proches issues d'un même constat : la typologie binaire réglementation/incitation économique ne suffit plus à englober la réalité des instruments de gouvernement. Le « catalogue minimal » comporte alors trois entrées selon E. Vedung (Carrots, sermons and sticks), quatre selon P. Lascoumes (législatif/réglementaire, économique/fiscal, conventionnel/incitatif, informatif/communicationnel). L'instrument « informatif » comprend deux volets majeurs : les campagnes de sensibilisation ou « sermons » qui portent sur la conviction en vue d'un changement de comportement d'une part, l'obligation d'informer et le droit d'accès à l'information d'autre part. La typologie dressée par C. Larrue permet d'englober cette réalité. Parmi les « instruments persuasifs » qui *« visent à persuader les populations cibles d'adopter un comportement favorable à l'environnement et s'appuient principalement sur l'information et la formation »* (Larrue, 2000 : 90), elle distingue :

- les instruments **persuasifs directs** qui s'appuient sur plusieurs techniques visant à accroître la conscience environnementale : la pédagogie environnementale, la communication incitative (visant à produire ou éviter un certain comportement).
- les instruments **persuasifs indirects**, qui visent, à l'instar de l'étude d'impact, les acteurs publics dont les politiques ont une incidence sur le comportement des groupes cibles. La réalisation de telles études vise à une meilleure prise en compte de l'environnement en fournissant une base pour la prise de décision.

Cette double entrée permet de rendre compte de l'instrumentation à caractère persuasif propre à la politique française de gestion des déchets, marquée à la fois par un problème prégnant d'acceptation et par un déplacement de la responsabilité vers un groupe-cible extrêmement large que sont les consommateurs.

A. Les « sermons » ou la conviction par l'information

Partant de la définition la plus large, ou du plus petit dénominateur, la fonction de conviction est centrale. E. Vedung définit l'instrument informatif comme autant d'« *attempts at influencing people through the transfer of knowledge, the communication of reasoned argument, and persuasion.* » (Bemelmans-Videc *et al.*, 1998 : 11), ce qui concrètement inclut les campagnes d'information, et toutes les formes de recueil et de diffusion de connaissances et de recommandations. Destinées aux individus, ces campagnes visent à prévenir les comportements néfastes pour l'environnement et à stimuler les bonnes conduites. L'instrument « sermon » ne revêt en revanche pas de caractère d'obligation ou de coercition (ce qui le différencie de la régulation) ni de privation de biens matériels (ce qui le différencie des instruments économiques). Selon Bemelmans-Videc *et al.* (1998) la popularité de l'instrument information a augmenté, elle est considérée comme une forme moderne d'intervention.

Des travaux empiriques ont tenté de mettre en évidence les raisons et les contextes expliquant le recours à ce type d'instruments. Ainsi J. A. Weiss et M. Tschirart se sont attachées à comprendre quand et comment les campagnes d'informations sont utilisées¹. Ces instruments d'intervention sont généralement critiqués pour leur inefficacité² ainsi que leur inadéquation avec les valeurs démocratiques³. Le recours à ce type d'instrument consiste à attribuer le problème à des comportements individuels plutôt qu'à des données structurelles plus globales. « *Political consideration often tempt policy designers to see social problems as matters of individual behaviour rather than more systematic social or organizational dynamics.* » (Weiss & Tschirart, 1994 : 92). Ce constat corrobore notre analyse de la politique déchets : la difficulté croissante d'une intervention de nature coercitive ou redistributive est concomitante au recours à des campagnes de sensibilisation incitant la population à produire moins de déchets.

Il peut s'avérer délicat de distinguer un « instrument information » en soi de pratiques de *packaging* où le recours à l'information est utilisé pour accompagner d'autres instruments. E. Vedung parle alors de *meta policy instrument* (Vedung, 1998 : 106). L'exemple du *labelling*⁴ illustre les imbrications entre instruments et donne à voir la difficulté de cerner le statut de l'information. La diffusion de l'autocollant *STOP PUB* s'apparente à du *labelling* inversé :

¹ Elles proposent la définitions suivantes pour caractériser ces campagnes d'information « (...) *government-directed and sponsored effort to communicate to the mass public or a segment of the public in order to achieve a policy result (...) [they] are one way that governments officials deliberately attempt to shape public attitudes, values or behaviour in the hope of reaching some desirable social outcome.* » (Weiss & Tschirhart, 1994 : 82)

² Les auteurs recommandent pour en améliorer l'efficacité de recourir à l'« *audience involvement* », c'est à dire l'implication du groupe-cible dans la recherche et l'analyse de l'information.

³ Parmi les critiques en termes de démocratie, notons le risque de « circularité du contrôle démocratique », c'est à dire la propension à orienter la demande sociale. « *The circularity problem is that government agencies use campaigns to shape public attitudes and values, which in turn shape the public's expectations and demands on government.* » (Weiss & Tschirhart, 1994 : 98).

⁴ Il donne l'exemple de l'étiquetage comme illustration d'un instrument informatif utilisé dans le cadre d'une instrumentation combinée. La « régulation par l'étiquette », qui consiste en l'obligation faite aux marchands de fournir certaines informations sur leurs produits, s'apparente à de la régulation. En revanche quand elle s'adresse aux consommateurs, qui à la lecture des informations ont le choix d'acheter ou non, elle s'apparente à de l'information. Le *labelling* est donc construit comme une combinaison de régulation et d'information. Mais l'information en est le composant principal puisque la diffusion de l'information au consommateur est la réelle finalité de la mesure (Vedung, 1998).

parallèlement à une campagne d'information sur les effets dommageables d'une production outrancière de prospectus publicitaires, les autorités fournissent au consommateur le moyen de refuser la réception de ces prospectus.

B. « L'obligation d'information » comme préalable à une participation du public

Les campagnes d'information à vocation directe de conviction en vue d'une modification des comportements ne recouvrent pas l'ensemble de l'instrumentation à caractère informatif. Celle-ci comprend en effet un autre volet : il s'agit de l'obligation faite aux Etats, aux collectivités ou aux entreprises à produire et à mettre à disposition des informations relatives à la connaissance et au suivi de la qualité des milieux environnementaux. Au niveau national, l'information est appréhendée par certains Etats comme un « *outil de régulation* » dans la mesure où elle « *permet de déboucher sur une prise de conscience pouvant aller jusqu'à modifier durablement les comportements des agents économiques dans les directions souhaitées par ceux qui représentent l'intérêt général.* » (Lavoux, 2003 : 178). Des institutions telles que l'AEE (Agence Européenne de l'Environnement) et l'IFEN en France poursuivent un double objectif : produire et diffuser de l'information statistique et scientifique à la fois à destination des décideurs pour fonder leurs décisions, et des citoyens pour juger du bien-fondé de ces décisions. Or, la production d'une information standardisée et répondant à des critères de neutralité est une base essentielle à la mise en œuvre de la participation du public. L'instauration d'un droit d'accès à l'information ne peut être effective qu'accompagnée de mesures relatives à la production-même et à la mise à disposition de l'information. F. Jamay décrit l'évolution de l'intégration d'instruments à caractère informatif dans les politiques d'environnement par le passage d'une possibilité d'accès à l'information, qui nécessitait une démarche active des citoyens, à une obligation faite aux institutions et organismes privés de produire des informations à destination du public et de les mettre à disposition.

Les droits d'accès à l'information, associés à une obligation d'informer pour les autorités publiques apparaissent comme « *un nouvel « arcane du pouvoir* » (Lascoumes, 2003). La production et la diffusion d'informations, apparentées à une « *technologie politique incontournable* » sont particulièrement sollicitées dans des situations d'incertitude et de tensions, tels que « *les projets générateurs de controverse (implantation d'usine à risque, grands équipements), et pour les projets porteurs de fortes incertitudes sur leurs impacts à long terme (mise sur le marché de nouveaux produits chimiques, diffusion d'OGM, enfouissement de déchets industriels ou nucléaires).* » (Lascoumes, 2003 : 307).

Le couple « obligation d'informer/accès à l'information » se prolonge au travers d'instances de concertation mettant en circulation cette information dont la mise en œuvre ne garantit pas pour autant une mise à égalité des acteurs face à l'information et à la décision. Reposant sur des modalités mal définies de tels dispositifs présentent des risques de manipulation. En revanche, en tant qu'espaces d'expression des controverses et que *forums hybrides* associant divers acteurs, ils représentent des cadres d'échange et de confrontation inédits permettant le développement d'effets « *d'apprentissage des mondes possibles* » (Callon, Lascoumes & Barthes, 2001 : 50).

Il convient toutefois de faire état de certaines réticences à considérer de telles pratiques comme instrument d'action publique. Y. Papadopoulos, tout en reconnaissant qu'elles participent d'« *un tournant très concret dans le style de décision politique* », émet des réserves quant à leur statut

d'instrument. « (...) parler d'« instruments » implique de les concevoir comme des moyens pour atteindre des objectifs clairs et fixés à l'avance, ce qui est contestable, et cela d'autant plus dans les pratiques de négociation où les objectifs sont régulièrement remis en question par les participants. » (Papadopoulos, 1998 : 263). Néanmoins ces réserves ne semblent pas s'appliquer à notre objet, considérant l'institutionnalisation des instances « d'information et de surveillance », rendues obligatoires, ainsi que le fait que des objectifs relativement définis y soient rattachés. Les CLIS apparaissent *a priori* comme des outils de diffusion de l'information.

C. L'information, instrument privilégié de la politique déchets

Ces éléments théoriques relatifs à l'instrumentation de nature persuasive ou informative constituent des balises pour l'analyse du volet informatif de la politique déchets. Campagnes de sensibilisation, instauration d'un droit d'accès à l'information prolongé par des instances territorialisées, sont autant d'éléments relevant d'une « ingénierie de l'information » qui participe de la construction d'une figure du public que nous avons mise en évidence (chapitres 2 et 3). Dans le cadre de notre réflexion relative à la désignation du *public-cible*, nous avons souligné les liens entre les différentes facettes de ce public, qui se retrouvent dans une même logique de responsabilisation des individus - riverains, usagers de service public, consommateurs- à l'égard du « problème déchets ».

Il convient maintenant de distinguer les différents instruments qui composent le volet participatif de la politique déchets, car ils poursuivent des finalités et reposent sur des modes opératoires bien distincts.

Les campagnes nationales et locales de sensibilisation au tri dans les années 1990 puis à la réduction de la production dans les années 2000 visent à convaincre les individus de modifier leurs pratiques quotidiennes. Nous avons pu constater que le recours aux outils informatifs s'inscrivait dans une tendance à la redistribution des responsabilités vers les individus-consommateurs. L'objectif poursuivi est un changement de comportement des individus dans leurs pratiques de consommation et la gestion de leur poubelle.

L'obligation de production d'informations vise certains acteurs, obligés de produire chroniquement une information selon des critères plus ou moins précis. Les collectivités (rapports annuels sur le service public) et les exploitants (rapports d'activité) sont destinataires de ces mesures. Cette obligation se double d'un **droit d'accès** des populations à cette information (mise à disposition des documents).

Ce droit d'accès est également assuré par le biais d'**instances territorialisées** et multi-acteurs telles les « commissions locales d'information et de surveillance », qui assurent le relais et la mise en discussion des informations.

A cela s'ajoutent des dispositions non spécifiques à la gestion des déchets mais qui concernent directement la diffusion de l'information relative aux déchets. Il s'agit d'une part de la procédure d'enquête publique lors de la création de nouveaux équipements de traitement. D'autre part, les villes les plus importantes doivent se doter de Commissions des services publics locaux qui, le cas échéant, traitent de la gestion des déchets.

Tableau 12: l'ingénierie institutionnelle de l'information du public

	MESURES	OBJECTIFS	ORIGINE	DESTINATAIRES
Persuasifs directs	Campagnes de sensibilisation - pour la pratique du tri - pour la réduction à la source	Changement des pratiques/gestes quotidiens	Au niveau national : ADEME, MEDD, Au niveau local : collectivités, <i>Eco-Emballage</i>	Les individus - usagers - consommateurs
Persuasifs indirects	Production d'information - sur la gestion des déchets (rapport annuel du maire) - sur les impacts du traitement (rapport de l'exploitant)	Meilleure connaissance des décideurs Base pour des recours/l'exercice de droits	Droit européen, politique nationale déchets (loi 1992)	Tous (usagers, riverains), sans qu'ils aient à faire valoir un intérêt
	Relais participatifs : Les CLIS	Diffusion locale de l'information Surveillance des impacts Acceptation des équipements	Obligation nationale (loi déchets 1992)	Les habitants riverains
	Les CSPL	Surveillance de la gestion du service public	Loi ATR	Les usagers du service communal ou intercommunal
	Enquêtes publiques	Consultation /information des populations concernées par un projet d'implantation	Réglementation sur les ICPE	Futurs riverains

Mesures spécifiques à la gestion des déchets

Considérant les pratiques informatives comme relevant d'un instrument à part entière, nous nous intéressons à travers les CLIS à des formes d'information qui s'apparentent à des *instruments persuasifs indirects* englobant les pratiques visant à produire ou à diffuser de l'information, ainsi que l'organisation des droits d'accès et d'échange de cette information au sein de structures formalisées. Celles-ci prennent la forme de relais territorialisés de l'information relative à la gestion des équipements. C'est justement cette fonction, telle qu'elle est pensée, et telle qu'elle est mise en œuvre, qu'il nous revient d'analyser.

Section III. Les CLIS, outil emblématique de l'acceptation de la politique déchets

Il s'agit maintenant de rassembler les éléments permettant de reconstituer la « fabrique » des CLIS et d'évaluer leur place et leur importance dans l'ensemble de « l'ingénierie institutionnelle » de l'information relative à la politique déchets que nous avons évoquée précédemment. Cette démarche intervient en préalable à une analyse empirique de la mise en œuvre de ces instances. Il s'agit en effet de rendre compte des attentes et des représentations du *policymaker* à l'égard de ces objets. Nous adoptons pour cela la posture méthodologique décrite par Linder & Peters, qui consiste à placer « *the policymaker at the center of the evaluative judgments that frame the inquiry* ».

It is the policymaker's criteria -not the investigator's- that structure judgments about instruments and serve as the basis for any working taxonomy.” (Linder & Peters, 1989 : 55). Les débats parlementaires fournissent une entrée particulièrement riche pour saisir le processus de construction des CLIS du point de vue du législateur. Il nous importe en effet d’identifier les raisons du choix de cet instrument –« *understand the judgements that are being made, and the mental pictures that policymakers have of the instruments they choose to employ.* » (Linder & Peters, 1989 : 55). Nous avons pu constater (voir partie I) le lien de causalité établi entre l’acceptation des équipements et le rétablissement d’un sentiment de confiance généralisé envers la politique déchets. Il convient ici d’étudier plus finement la construction de l’outil qui apparaît comme la « solution » majeure à ce déficit de confiance. Le choix des modalités de fonctionnement des CLIS sont autant de révélateurs de la finalité de l’outil tel qu’il a été pensé par le législateur : quel public est visé/invité à participer, quel « pouvoir » est donné aux intervenants, comment est pensée la mise en œuvre de l’information et de la surveillance ?...

1. Un droit à l’information spécifique à la politique déchets

L’inscription formelle d’un droit à l’information spécifique à la gestion des déchets apparaît avec la loi 88-1261 du 30 décembre 1988¹, qui régleme les transferts transfrontaliers de déchets. Son adoption est à comprendre dans un contexte particulier caractérisé par la nécessité de rendre conforme le droit français à une directive européenne relative à la surveillance et au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté², ainsi que par une actualité marquée par des scandales liés à des transferts illégaux qui ont ému l’opinion. Le droit à l’information est ainsi formulé : « *Toute personne a le droit d’être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l’homme et de l’environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets* ». Le retentissement des « affaires » des années 1980 explique le rapprochement qu’a fait le législateur entre la question des transferts transfrontaliers et celle de l’information du public³. Un décret en Conseil d’Etat devait préciser les conditions d’exercice de ce droit et les modalités d’information du public. Les préparations de la loi de 1992 ont reporté sa

¹ Complétant la loi 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l’élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

² directive n° 84-631 du 6 décembre 1984, complétée par une directive en date du 12 juin 1986, dont les mesures sont à prendre par chaque Etat membre avant le 1^{er} janvier 1987. Elle prévoit notamment une information des autorités compétentes des Etats concernés, la possibilité de refuser ou d’émettre des conditions à l’importation, ainsi que l’obligation de prouver l’accord de l’Etat destinataire.

³ La première version du texte -le projet de loi présenté par Brice Lalonde le 19 octobre 1988- fait état de pratiques peu morales d’exportation de déchets dangereux vers des pays en voie de développement, qui sont attribuées au manque d’équipements présents sur le territoire national, et présente cette pénurie d’équipement comme directement liée au refus des populations. « *Le commerce international de certains déchets, en particulier des déchets radioactifs et toxiques, se développe de façon notable depuis quelques années. (...) Or, la sensibilisation croissante du public aux problèmes des déchets et les réactions parfois brutales d’une population mal informée, font qu’il devient de plus en plus difficile d’ouvrir des unités d’élimination. Devant cette carence, la tentation peut devenir grande, chez certains industriels, de se débarrasser de leurs déchets en les confiant à des filières d’élimination sommaire dans des pays en développement.* ». (Projet de loi). Cependant ce projet, composé d’un article unique, portait uniquement sur les transferts eux-mêmes sans aucune allusion à l’information du public, qui sera introduite par des amendements présentés par l’Assemblée Nationale. (JO débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 23 novembre 1988, p. 2679).

rédaction, et les traductions pratiques du droit à l'information seront prises en application de cette seconde loi cadre¹.

La loi de 1988 n'est pas totalement dénuée de dispositions concrètes quant à la surveillance environnementale. Elle prévoit en effet la possibilité pour les associations agréées de se porter partie civile². Cependant la portée de ce droit a été largement restreinte par un amendement proposé par le Sénat. En effet, le projet amendé par la commission de la production et des échanges prévoyait l'exercice de ce droit en ce qui concerne « *les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi [du 15 juillet 1975] ou des règlements pris pour son application* ». Le Sénat a voté un amendement, jugé de « *nature rédactionnelle* », qui restreint ce droit aux « *... faits constituant une infraction au présent article...* », lequel porte sur des modalités de publicité de décisions de justice.

C'est à l'occasion de la seconde loi-cadre relative aux déchets, votée en 1992, que les questions de l'information et de la participation sont remises à l'ordre du jour. C'est le rapporteur de la Commission de la production et des échanges M. Destot qui a souhaité l'affirmation d'un droit à l'information (voir partie 1) qui soit décliné en trois volets (Destot, 1991 : 39) :

- un « devoir d'information » de la part des exploitants d'installations d'élimination de déchets sur les effets de l'activité sur l'environnement et la santé publique ;
- la création de commissions d'information et de concertation pour chaque site de stockage ;
- un devoir d'information de la part des communes et de l'Etat rendant compte des mesures administratives et de la gestion des déchets.

L'information est ainsi instituée comme un des quatre objectifs de la politique déchets réformée, visant à « (...) assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve des règles de confidentialité prévues par la loi, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables »³. Ce principe se traduit pratiquement par la diffusion d'information relative aux services communaux d'élimination des déchets et à la gestion des équipements, ainsi que l'institutionnalisation et la généralisation des commissions d'information dont on parle depuis une dizaine d'années. Les modalités de leur mise en œuvre sont précisées par le décret du 29 décembre 1993. En revanche les référendums locaux ont été bannis en raison de leur propension à « *conduire massivement à des rejets* »⁴.

Le décret du 29 décembre 1993 prescrit les règles encadrant la production des documents d'information à la charge des gestionnaires d'installations de traitement et des élus, ainsi que les modalités de fonctionnement des Commissions locales d'information et de surveillance.

¹ Au moment de l'élaboration du projet de la loi de 1992, le décret d'application de l'article 3.1 de la loi de 1975 (introduit par la loi du 30 décembre 1988), relatif au droit à l'information du public, est en cours de signature.

² « *Les associations agréées en application de l'article 40 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions prévues au présent article et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.* »

³ Ce principe ne figurait pas dans le projet de loi initial. C'est la Commission de la production et des échanges qui a introduit le quatrième alinéa à l'article 1. Pour le rapporteur M. Destot « *son insertion dans l'article premier lui donnera une portée tout autre en raison de sa place en tête de la loi parmi les principes généraux de la législation sur les déchets* » (Destot, 1992 : 33).

⁴ J.Y. Le Déaut, président de l'OPECST, JO débats Assemblée Nationale, séance du 2 juin 1992, p. 1775.

L'obligation de production d'information¹ concerne les exploitants d'installations d'élimination de déchets soumises à autorisation, les communes ou leurs groupements en charge de ce service, ainsi que les départements. L'exploitant doit composer chaque année un dossier comprenant les documents suivants : une notice de présentation de l'installation, l'étude d'impact, les références des décisions individuelles, la nature, quantité et provenance des déchets traités l'année précédente, la quantité et composition des gaz et matières rejetées dans l'air et dans l'eau, un rapport sur les accidents et incidents survenus. Ce dossier est présenté chaque année à la CLIS.

L'obligation d'information

Décret 93-1410 du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets prévues à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975

Titre 1^{er} : Des documents d'information mis à la disposition du public

Article 1

Les prescriptions du présent titre s'appliquent aux déchets visés aux articles 10, 10-1 et 10-2 de la loi du 15 juillet 1975 susvisée.

Article 2

Sans préjudice des prescriptions relatives à l'information du public édictées par la loi du 19 juillet 1976 et par le décret du 21 septembre 1977 susvisés, les exploitants d'installations d'élimination de déchets soumises à autorisation en vertu des dispositions de la même loi du 19 juillet 1976 établissent un dossier qui comprend :

- a) une notice de présentation de l'installation avec l'indication des diverses catégories de déchets pour le traitement desquels cette installation a été conçue ;*
- b) l'étude d'impact jointe à la demande d'autorisation avec, éventuellement, ses mises à jour ;*
- c) les références des décisions individuelles dont l'installation a fait l'objet (...)*
- d) la nature, la quantité et la provenance des déchets traités au cours de l'année précédente et, en cas de changement notable des modalités de fonctionnement de l'installation, celles prévues pour l'année en cours ;*
- e) la quantité et la composition mentionnées dans l'arrêté d'autorisation, d'une part, et réellement constatées, d'autre part, des gaz et des matières rejetées dans l'air et dans l'eau ainsi que, en cas de changement notable des modalités de fonctionnement de l'installation, les évolutions prévisibles de la nature de ces rejets pour l'année en cours ;*
- f) un rapport sur la description des causes des incidents et des accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de l'installation.*

Ce dossier est mis à jour chaque année ; il en est adressé chaque année un exemplaire au préfet du département et au maire de la commune sur le territoire de laquelle l'installation d'élimination de déchets est implantée : il peut être librement consulté à la mairie de cette commune.

Article 3

Les communes ou les groupements de communes qui assurent l'élimination des déchets ménagers tiennent à jour un document qui précise :

La quantité des déchets ménagers collectés ainsi que les modalités de leur élimination et de leur valorisation ;

La nature et la quantité des déchets autres que les déchets ménagers qui sont collectés ainsi, éventuellement, que leurs modalités spécifiques d'élimination ;

Les mesures prises pour prévenir ou pour atténuer les effets préjudiciables à la santé de l'homme et à l'environnement des opérations de collecte et d'élimination des déchets.

Ce document comporte en annexe le dossier établi par l'exploitant de l'installation d'élimination des déchets en application de l'article 2 ci-dessus ; il peut être librement consulté à la mairie de la commune ou à celle de chacune des communes du groupement.

¹ Des limites encadrent la mise à disponibilité de l'information « Ne sont pas soumises à l'obligation d'être portées à la connaissance du public les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique, de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale. » Décret 93-1410 du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets prévues à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975, article 1.

Article 4

Dans chaque département, le préfet établit et tient à jour un document relatif à la gestion des déchets dans le département ; ce document comprend :

- a) la référence des principaux textes législatifs ou réglementaires relatifs à l'élimination des déchets ;*
- b) le ou les plans d'élimination des déchets concernant le département ;*
- c) un recensement de la nature et des quantités de déchets produits dans le département et, le cas échéant, des quantités de déchets qui ont fait l'objet, au cours de la même année, d'une procédure d'information de l'administration ou d'autorisation (...)*
- d) une description des modalités d'élimination des déchets mentionnés au c ci-dessus ainsi qu'une liste des installations d'élimination des déchets situées dans le département avec, pour chacune d'elles, la référence de l'arrêté d'autorisation (...)*
- e) une liste des décisions individuelles relatives à la production ou à l'élimination des déchets prises au cours de l'année précédente par le préfet (...)* ;
- f) un état actualisé de la résorption des décharges qui ne sont pas exploitées conformément aux prescriptions de la loi du 19 juillet 1976, d'une part, et d'autre part, des dépôts de produits abandonnés qui provoquent un ou plusieurs des effets nocifs mentionnés à l'article 2 de la loi du 15 juillet 1975 ainsi que les mesures prises ou prévues pour assurer la poursuite de cette résorption.*

Ce document peut être librement consulté à la préfecture du département ; il fait l'objet, au moins une fois par an, d'une présentation par le préfet devant le conseil départemental d'hygiène.

Le droit d'accès à cette information, conformément à la directive 90/313/CEE, ne nécessite pas de faire valoir un intérêt. Pourtant, « l'intéressement » à l'information a fait l'objet de débats, suite notamment à un amendement déposé au Sénat. Le Sénateur B. Hugo proposait que la communication du document produit par l'exploitant soit restreinte « à toute personne intéressée qui en fait la demande », ce qui a été rejeté par le gouvernement au motif qu'une telle précision serait contraire à l'objectif poursuivi d'une large diffusion¹.

Le contenu de l'information produite par les communes ou groupements intercommunaux dans le cadre des « rapports annuels sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets » sera précisé par un décret du 11 mai 2000². Ce texte fournit un cadre pour l'élaboration de ces documents à travers une liste d'indicateurs techniques et financiers qui doivent y figurer.

Le contenu des rapports annuels des communes

(Annexe du décret n° 2000-404 du 11 mai relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets)

I. LES INDICATEURS TECHNIQUES

I. Indicateurs relatifs à la collecte des déchets :

Territoire desservi (dans le seul cas d'un établissement public de coopération intercommunale).

Collecte des déchets provenant des ménages :

- nombre d'habitants desservis en porte à porte et, le cas échéant, à des points de regroupement (nombre de tels points) ;

¹ « Le gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement ; ce dernier, en introduisant la notion de « toute personne intéressée », vide le texte de son intérêt et de sa substance, car le projet de loi n'apporterait rien, alors, par rapport à la loi du 17 juillet 1978. en effet, l'obligation de communication doit s'exercer au profit du public le plus large possible et non uniquement des seules personnes intéressées, dont la notion est vague et peut favoriser des actions contentieuses. Les documents établis par l'exploitant doivent informer le public d'une façon très large : en particulier, les voisins ou les riverains de l'installation doivent pouvoir recevoir des informations sans même les avoir sollicitées, à l'image de ce qui se fait dans le domaine des installations à risque très important. » (L. Cathala, secrétaire d'Etat, JO débats Sénat, séance du 26 juin 1992, p. 2088).

² Décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets

- fréquence de collecte (variations sur le territoire concerné ; variations saisonnières, le cas échéant ; fréquence de collecte pour les terrains de camping et caravanage s'ils existent) ;
 - nombre et localisation des déchetteries, si elles existent, et types de déchets qui peuvent y être déposés ;
 - collectes séparatives proposées : types de déchets concernés et modalités ;
 Types de collectes des déchets encombrants et paramètres afférents (nombre de lieux de dépôt et/ou fréquences de ramassage).

Collecte des déchets ne provenant pas des ménages pris en charge par le service :

- récapitulatif des tonnages enlevés au cours de l'exercice considéré ;
- rappel des tonnages de déchets enlevés, au cours du précédent exercice, par ces différentes collectes ;
- évolution prévisible de l'organisation de la collecte.

2. Traitement :

Traitement des déchets ménagers et assimilés collectés conjointement :

- localisation des unités de traitement ;
- nature des équipements et des valorisations réalisées (centre de tri, par exemple) ;
- capacité de ces unités et tonnage traité dans l'année.

Mesures prises dans l'année pour prévenir ou pour atténuer les effets préjudiciables à la santé de l'homme et à l'environnement des opérations d'élimination des déchets.

II. LES INDICATEURS FINANCIERS

Modalités d'exploitation du service d'élimination (régie, délégation, etc.) en distinguant, si besoin est, les différentes collectes et les différents traitements.

Montant annuel global des dépenses du service et modalités de financement.

Montant annuel des principales prestations rémunérées à des entreprises sur contrat.

Ces indicateurs peuvent, éventuellement, être complétés par les indicateurs suivants :

- coût global, ramené à la tonne de déchets enlevés, du service d'élimination des encombrants (collecte et traitement ou stockage) ;
- modalités d'établissement de la redevance spéciale d'élimination des déchets assimilés si cette redevance a été instaurée ;
- produits des droits d'accès aux centres de traitement et stockage dont la collectivité est maître d'ouvrage pour les déchets assimilés apportés directement par les entreprises elles-mêmes ou par les collectivités clientes ;
- montant détaillé des aides reçues d'organismes agréés au titre du décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 relatif aux déchets résultant de l'abandon des emballages ou mandatés par des organismes agréés (investissements, soutien à la tonne triée, soutien aux tonnes de matériaux valorisés, soutien à l'information des usagers) ;
- montant détaillé des recettes perçues au titre de la valorisation (valorisation matière hors organismes agréés, valorisation énergétique).

Ainsi, le droit à l'information est dans ses dimensions pratiques structuré autour du couple obligation d'informer/accès à l'information, et de la mise en place de structures pluripartites « d'information et de surveillance » pour les équipements de traitement de déchets. La diffusion de l'information n'est cependant pas en soi porteuse d'une mise à égalité des acteurs, elle est au contraire à même de renforcer les positions de domination : « *plus on construit de l'information, plus les conditions de sa bonne réception échappent au profane et plus ce dernier doit s'en remettre au savant pour qu'il lui donne les clés de son interprétation* » (Ogien, 1993 : 258). Cela appelle une réflexion sur le rôle des CLIS comme cadres de réception de l'information.

2. La « fabrique » des CLIS

Les Commissions locales, dont le ministre Bouchardeau préconisait la création dès 1983, sont formellement instituées et systématisées à partir de 1992. Si les autres dispositions du droit à l'information n'ont pas fait l'objet de débats particuliers au sein des assemblées, les discussions tenues au sujet des CLIS révèlent les enjeux associés à ces instances.

A. S... comme surveillance

Les rapports préparatoires et les débats préalables au vote de la loi de 1992 rendent compte des attentes des acteurs politiques à l'égard des instances qui seront généralisées sous le nom de « *Commissions locales d'information et de surveillance* ». Le choix du terme « information et surveillance », loin d'être neutre, a fait l'objet de rebondissements et de débats au sein des assemblées parlementaires. Le « rapport Destot » mentionnait la création de « *commissions d'information et de concertation* ». Le rapporteur insistait alors sur la nécessité de doter ces commissions d'un « *certain pouvoir de contrôle* »¹. Ce sont les députés qui remplaceront le terme de concertation par celui de « *surveillance* », invoquant la possibilité pour les populations de demander des contre-expertises. Puis, le sénateur B. Hugo suggère de remplacer le terme « surveillance » par celui de « *suivi* », jugé « *moins péjoratif* », mais refusé par le gouvernement. Si le maintien du terme surveillance est motivé par la possibilité de réaliser des contre-expertises², notons que la portée juridique de l'exercice de cette surveillance ne fera l'objet d'aucune précision. Les préconisations du rapport Destot, insistant sur l'exercice du contrôle, sont en grande partie restées sans écho. De manière générale, les propositions allant dans le sens d'un pouvoir accru et de l'exercice d'un contrôle effectif par les membres de la commission n'ont pas été retenues³. L'étude du processus de construction de ces commissions fait apparaître une situation paradoxale, entre le choix des termes « *information et surveillance* » et l'absence de formalisation du pouvoir de contrôle que cela sous-entend. Aucune disposition ne confère à la CLIS un quelconque pouvoir d'intervention quant au fonctionnement de l'installation. En revanche, l'étude d'impact doit être soumise pour avis à la CLIS avant l'octroi de l'autorisation d'exploiter⁴.

Examinons maintenant la fonction et les modalités de fonctionnement des CLIS telles que prévues par le décret du 29 décembre 1993. La vocation principale de ces instances est rappelée en ces termes: « *La commission locale d'information et de surveillance a pour objet de promouvoir l'information du public sur les problèmes posés, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine, par la gestion des déchets dans sa zone géographique de compétence.* »⁵. Il est à noter

¹ « *Votre rapporteur a estimé indispensable de doter la commission locale d'information et de concertation d'un certain pouvoir de contrôle. A cet effet, elle pourra demander au représentant de l'Etat d'effectuer toute opération de contrôle qu'elle jugera nécessaire à ses travaux. Ce contrôle pourra être réalisé sur pièces et sur place par des personnes habilitées. Des habilitations ad hoc pourront être délivrées par le préfet aux membres de la commission. En tous cas, l'opération de contrôle devra, bien sûr, tant sur la forme que sur le fond, être conforme aux lois et aux règlements. Si la majorité absolue des membres de la commission le demande, le représentant de l'Etat ne pourra pas refuser d'effectuer cette opération de contrôle sauf si elle est illégale. Un refus de sa part serait susceptible d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat à l'égard des personnes ayant demandé cette opération de contrôle. La commission devra, en outre, avoir le pouvoir de fixer un délai pour la réalisation de cette opération.* » (Destot, 1992 : 40).

² « *Certains préfèrent l'expression « commissions locales d'information et de suivi ». Je tiens au mot « surveillance », pour que les populations concernées par le problème des déchets puissent avoir, comme nous l'avons fait dans le domaine du nucléaire, l'initiative de demander des contre-expertises, afin de savoir la vérité en ce qui concerne les déchets. C'est très important.* » (J.Y. Le Déaut, JO débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 2 juin 1992, p. 1776).

³ Les commissions relatives au stockage souterrain « *devraient avoir la possibilité d'obtenir l'arrêt de l'exploitation du stockage en cas de survenance d'un problème* » selon M. Baemler de la Commission de la Production et des échanges.

⁴ Cette disposition a été introduite par amendement du Sénat sur proposition de B. Hugo au nom de la Commission des affaires économiques et du plan.

⁵ Décret 93-1410 du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets prévues à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975, article 8.

que l'information seule figure comme objet, tandis que la surveillance n'est pas mentionnée. La possibilité de produire des expertises, préoccupation pourtant latente, n'est pas évoquée. En dépit du souhait exprimé par les parlementaires¹ de faire de ces instances des entités de surveillance des équipements, le décret d'application limite leur fonction à une activité d'information et de consultation. « *La commission peut faire toute recommandation en vue d'améliorer l'information du public sur les conditions de fonctionnement de l'installation* »². La mise en transparence de la gestion des déchets nécessitait en effet pour nombre de parlementaires la possibilité d'exercer un « contrôle » sur le fonctionnement des installations de traitement, et la production d'expertises indépendantes. Il semble que ces velléités se soient limitées à un ajout sémantique -le choix du terme « surveillance » pour qualifier les commissions locales-, tandis que le pouvoir exécutif, lors de la rédaction du décret d'application, a axé la fonction des commissions dans un rôle informatif et consultatif. Peut-être faut-il voir là une crainte du corps des Mines, déjà inquiet de la création de telles instances³, de voir outrepassé le rôle de contrôle qui lui incombe dans le cadre de l'inspection des installations classées. A travers l'élaboration de ce cadre de fonctionnement est affirmée la vocation consultative des CLIS.

Le fonctionnement des CLIS

Décret 93-1410 du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets prévues à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975

Titre II : Des commissions locales d'information et de surveillance

Article 5

Les préfets peuvent, par arrêté, créer, pour chaque installation de déchets soumise à autorisation en vertu des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 susvisée ainsi que pour tout projet d'une telle installation, une commission locale d'information et de surveillance.

Les préfets sont tenus d'en créer une :

- a) pour tout centre collectif de stockage qui reçoit ou qui est destiné à recevoir des déchets ultimes ou des déchets industriels spéciaux mentionnés à l'article 2-1 de la loi du 15 juillet susvisée ;*
- b) lorsque la demande lui en est faite par l'une des communes situées à l'intérieur du périmètre d'affichage défini à la rubrique de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement dans laquelle est rangée l'installation de stockage ou d'élimination des déchets.*

Article 6

La composition de chaque commission locale d'information et de surveillance est fixée par le préfet conformément aux prescriptions de l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975 susvisée.

Les représentants des collectivités territoriales sont désignés par les assemblées délibérantes de ces collectivités ; les autres membres sont nommés par le préfet ; la durée de leur mandat est de trois ans.

La commission est présidée par le préfet ou son représentant. Le préfet peut inviter aux séances de la commission toute personne dont la présence lui paraît utile.

Article 7

La commission locale d'information et de surveillance se réunit sur convocation de son président ou à la demande de la moitié de ses membres.

Article 8

La commission locale d'information et de surveillance a pour objet de promouvoir l'information du public sur les problèmes posés, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine, par la gestion des déchets dans sa zone géographique de compétence ; elle est, à cet effet, tenue régulièrement informée :

¹ Il s'agit alors d'une majorité socialiste.

² Décret 93-1410 du 29 décembre 1993, article 8

³ Entretien avec un ancien responsable à la sous-direction des produits et déchets au Ministère de l'Environnement.

a) des décisions individuelles dont l'installation de stockage ou d'élimination des déchets fait l'objet (...)
b) De celles des modifications (...) que l'exploitant envisage d'apporter à cette installation ainsi que des mesures prises par le préfet (...)
c) des incidents ou accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de cette installation (...).
L'exploitant présente à la commission, au moins une fois par an, après l'avoir mis à jour, le document défini à l'article 2 ci-dessus.
La commission peut faire toute recommandation en vue d'améliorer l'information du public sur les conditions de fonctionnement de l'installation.

B. L'invitation d'un public-riverain dans un cadre formalisé

Les CLIS sont composées « à parts égales, de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées (...) »¹. Le choix de la composition, enjeu majeur de ces instances, fait suite à des débats au sein des assemblées parlementaires. En première discussion du texte de loi à l'Assemblée Nationale, les députés avaient retenu pour la composition des commissions un ratio de 30 % minimum de représentants des « associations de protection de l'environnement ». Ce ratio sera finalement abandonné. En revanche, l'ajout du qualificatif « concernées » pour désigner les associations de protection de l'environnement sera retenu dans la rédaction finale, sur proposition du Sénat et contre l'avis du gouvernement qui souhaitait une certaine souplesse faisant de ces instances « un lieu de débat ouvert et représentatif des réalités locales »². Cet amendement proposé par le Sénat avait comme objectif de « viser en priorité les associations locales et de riverains » (Hugo, 1992 : 60). Cette nuance est forte de sens : elle marque le souhait de s'adresser plutôt aux groupes défenseurs d'intérêts locaux qu'aux associations dites « généralistes » (Lascoumes, 1994), souvent d'envergure départementale. Si l'agrément n'est pas requis, les groupes associatifs doivent faire valoir un certain « concernement » à la question. Nous pouvons émettre l'hypothèse que l'intégration d'associations de type généraliste aurait conféré une plus grande place à la production de contre-expertises, tandis que l'intégration d'associations locales peut être lue comme un souci du législateur de donner à ces instances une vocation de gestion locale des nuisances. Ce sont bien des commissions de proximité, adressées à un « public-riverain », dont la composition, et finalement le fonctionnement seront fonction de l'interprétation des textes par le représentant local de l'Etat et de sa capacité à répondre aux attentes locales. Car l'interprétation de cet adjectif est laissée à l'appréciation du préfet, chargé de nommer les membres des CLIS et de juger de leur degré de « concernement » ; il lui est possible de refuser certains groupes au motif qu'ils ne seraient pas « concernés » par l'équipement.

Considérant les règles relatives à la création, à la composition et au fonctionnement de ces instances, le rôle du préfet est central. Seuls des acteurs institutionnels (les maires des communes comprises dans le périmètre d'enquête publique au titre d'installation classée et le préfet) ont le pouvoir d'initier une nouvelle CLIS. La possibilité d'une création obligatoire à la demande d'une association de protection de l'environnement agréée est une revendication récurrente des acteurs

¹ Loi 92-646, art. 3-1

² L. Cathala, Secrétaire d'Etat, JO débats Sénat, séance du 26 juin 1992, p. 2089.

associatifs, notamment de France Nature Environnement. Ce souhait, qui rencontrera l'approbation de la Ministre de l'environnement D. Voynet, ne sera pourtant jamais formalisé.

La mise en place des CLIS fait pourtant l'objet d'une attention particulière et donne lieu à plusieurs « piqûres de rappel ». Le 26 août 1998, dans le cadre de la présentation des nouvelles orientations de la politique déchets au Conseil des ministres, D. Voynet affirme son souhait de voir les CLIS étendues. Sur la base du bilan dressé par FNE, qui fait état d'« *expériences locales de qualité variable* », la ministre annonce deux nouvelles mesures :

- « *Les Commissions Locales pourront être créées pour toute installation, interne ou externe, de traitement des déchets à la demande du maire ou d'au moins 2 associations agréées de protection de l'environnement.*

- *une charte de déontologie sera élaborée et diffusée à l'ensemble de ces structures.* »¹

Cette rénovation annoncée des modalités de création des CLIS est une réponse aux revendications du milieu associatif : la possibilité pour les associations d'initier une CLIS, ainsi que la possibilité de créer de telles instances au sein d'industries qui, à l'instar des cimenteries, traitent leurs déchets en interne. Mais cette volonté d'élargissement ne fera l'objet d'aucune traduction juridique, les conditions rendant obligatoire la création d'une CLIS demeurant inchangées. Le 15 juillet 1999, la ministre adresse aux préfets une circulaire rappelant les conditions dans lesquelles peuvent ou doivent être créées des CLIS, qualifiées de « *lieux privilégiés où doit s'établir un dialogue constructif entre les différents acteurs concernés (...)* »².

C. L'évaluation des CLIS et propositions pour une optimisation de l'outil

En parallèle à ces rappels quant à la mise en place de la concertation, s'affirme la volonté d'une évaluation continue de ces instances³. Le ministère a mis en place un comité de pilotage « *qui suivra l'établissement d'une base de données relative aux CLIS ainsi qu'aux différentes instances d'information, telles que les commissions locales d'information (CLI) ou commissions de concertation (CC)* »⁴. Ce comité est composé de divers acteurs : professionnels de la branche et syndicats, associatifs, représentants d'institutions publiques (ADEME, Ministère de l'environnement).

En 1997, la ministre D. Voynet a confié à FNE la réalisation d'un bilan sur la mise en place et le fonctionnement des CLIS, sur la base d'une enquête auprès des préfetures, qui a donné lieu à la publication d'un rapport en décembre 1997. Le ministère a réitéré sa demande en 1999, ce qui a donné lieu à la publication d'un second rapport sur le même modèle que le premier mais complété par une enquête auprès d'associations locales. La réalisation de cette étude a été l'occasion pour FNE de formuler des revendications précises : la mise en place en amont de la décision d'implanter un équipement, l'obligation pour le préfet d'en créer à la demande émanant d'associations, l'étendue de cette obligation à l'ensemble des équipements de traitement et de stockage de déchets

¹ Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, communication de la ministre de l'environnement au Conseil des ministres le 26 août 1998, <http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/dosdir/DIRPPR/de.../4.html>

² Circulaire du 15 juillet 1999.

³ Ce souci d'évaluation continue n'est par propre à la seule thématique de la concertation puisque la loi de 1992 prévoit que chaque année le Gouvernement présente au parlement « *un rapport sur l'application de la présente loi* ».

⁴ Ministère de l'environnement, lettre du Directeur de la prévention des pollutions et des risques aux préfets de départements, le 3 février 1997.

soumis à autorisation ainsi qu'aux sites industriels stockant ou traitant des déchets en interne. Quant au fonctionnement de ces instances, les acteurs associatifs par la voix de FNE revendiquent la possibilité d'effectuer des visites inopinées de l'installation, la mise à disposition de moyens financier pour réaliser des expertises indépendantes, la tenue régulière de réunions, ainsi que l'envoi des rapports de l'exploitant avant la réunion.

Cette évaluation, qui n'entraînera pas de modification des règles de création et de fonctionnement des CLIS, est prolongée par d'autres travaux qui abordent cette question.

Une étude menée au sein de l'Inspection générale de l'environnement du MEDD sur les relations ente les installations de stockage et leur voisinage fait état du rôle des CLIS sur la base de l'étude de six centres de stockage de déchets ménagers et assimilés. Les auteurs du rapport jugent que dans certains cas les CLIS s'avèrent inaptes à « *répondre aux légitimes aspirations de contrôle et de surveillance des riverains et des associations* » (Barthelemy, 2002 : 15). Or, l'incapacité à canaliser les attentes des associations dans le cadre de dispositifs institutionnalisés est associée au risque d'une intensification au recours d'ordre juridique. « *il faut souligner que les associations ne trouvant satisfaction ni dans l'intervention de l'inspection des installations classées, ni dans les effets des réunions de CLIS, paraissent se tourner de plus en plus vers le contentieux, surtout administratif* » (Barthelemy, 2002 : 14). Les élus auditionnés par la délégation chargée du rapport d'information pour l'Assemblée Nationale se déclarent insatisfaits du fonctionnement de ces structures jugées « *trop opaques* »¹, ce qui amène le rapporteur à préconiser un renforcement des moyens de contrôle des élus envers les installations.

Dans le cadre du travail d'évaluation de la politique déchets, l'instance d'évaluation du Commissariat général au plan a formulé des préconisations en matière de concertation locale, qui s'inspirent directement du bilan des CLIS réalisé en 1999 par FNE. Ainsi il est suggéré, à l'instar de ce que D. Voynet proposait en 1998, que la création des CLIS puisse être demandée par « *deux associations de protection de l'environnement agréées* » (CGP, 2003 : 523). L'instance d'évaluation suggère une optimisation de la production et de la circulation de l'information en attribuant « *un budget spécifique aux CLIS pour permettre une expertise régulière et indépendante* » ainsi qu'en fournissant aux CLIS les rapports d'inspection au titre des installations classées.

En outre, l'instance d'évaluation émet des réserves quant à la multiplication des CLIS, non souhaitable en raison du manque de moyens des services de l'Etat. Elle préconise l'obligation de création de CLIS pour deux types d'équipements uniquement : les CET et les UIOM (unités d'incinérations d'ordures ménagères).

Les suggestions du Conseil National des déchets concernant les CLIS vont dans le même sens :

- « *élargir l'information sur les travaux de la CLIS par un point presse à l'issue de chaque réunion ou une information dans le ou les bulletins municipaux*
- *la question du budget de la CLIS se pose pour assurer d'éventuelles contre-expertises demandées par les membres de la CLIS, ou renforcer le secrétariat. Il convient de citer l'initiative d'un conseil régional qui a prévu une ligne budgétaire pour des contre-expertises, à la disposition des associations*

¹ P. Ollier, JO débats Assemblée nationale, séance du 13 avril 2004, p. 2838.

- *la CLIS doit être rendue obligatoire pour toutes les installations d'élimination visées au plan (centre d'enfouissement technique, usines d'incinération d'ordures ménagères, centres de traitement internes).* »¹

Le constat des insuffisances du fonctionnement des CLIS telles que prévues par le cadre réglementaire de 1992-93 est largement partagé par les acteurs impliqués dans une démarche d'évaluation. Concernant les conditions de création de ces structures, on reconnaît la nécessité d'un élargissement des projets assujettis aux équipements d'incinération ainsi qu'aux installations industrielles traitant des déchets en interne. L'assujettissement des seuls sites de stockage apparaît en décalage flagrant avec la réalité sociale. Quant aux conditions de fonctionnement, la question des contre-expertises est latente, et induit celle des budgets à disposition de ces structures.

D. Les CLIS « points d'accès » et de mise en confiance

Nous avons fait état d'un « *effritement du pacte de confiance* », pour reprendre les termes de A. Giddens, des citoyens Français à l'égard du *système expert* de la gestion des déchets (partie I). La perte de confiance est notamment exprimée par les responsables politiques qui y voient une entrave à la mise en œuvre territoriale de la politique déchets. L'effritement du « pacte de confiance » et le besoin accru de réactualisation sont caractéristiques des sociétés réflexives contemporaines, « sociétés du risque » (Beck, 1986). Or, ce socle de confiance est profondément altéré dans le domaine de la gestion des déchets. « *Le souvenir encore vif de certains scandales, la perpétuation de pratiques douteuses ont progressivement construit une relation de défiance, tant envers les professionnels du secteur qu'envers l'administration chargée du contrôle.* » (Barbier, 1996). A cela s'ajoute une aversion face à l'objet déchets, décrite par les anthropologues et sociologues (Douglas, 1967, Jodelet, 1997).

Pour Giddens (1994) les sociétés modernes se caractérisent par la nécessité d'un certain degré de confiance non personnalisée du profane envers des *systèmes experts* qui correspondent à des « *domaines techniques ou de savoir-faire professionnels concernant de vastes secteurs de notre environnement matériel et social* » (Giddens, 1994 : 35). La constitution de la confiance non personnalisée doit cependant être constamment réactualisée et re-localisée². Cette réactualisation est opérée dans le cadre de « points d'accès », qui sont autant de « *points de contact entre profanes, collectivités et représentants des systèmes abstraits* ». Ces « points d'accès » marquent la rencontre entre les individus et « *les groupes qui sont d'une façon ou d'une autre « responsables »* » (Giddens, 1994 : 89), et garantissent la constitution d'une confiance accordée aux systèmes abstraits. Ils se matérialisent par des « *engagements en face à face qui incitent les acteurs profanes à se sentir en confiance [grâce à] des démonstrations de fiabilité et d'intégrité, étayées par une attitude « professionnelle », une espèce de tranquillité.* » (Giddens, 1994 : 91)

¹ Conseil National des déchets, Groupe de travail n°4 « Qualité de la vie et protection de l'environnement », *Projet de motion*, 09/12/02, p. 3.

² Par re-localisation, A Giddens entend « *une réappropriation ou redistribution des rôles dans les relations sociales dé-localisées, visant à enraciner ces dernières (même partiellement ou provisoirement) dans un contexte socio-temporel local.* » (Giddens, 1990 : 85).

Partant, l'« ingénierie institutionnelle de l'information », motivée par la volonté du *policy maker* de produire de l'assentiment à l'égard de la politique déchets, représente une forme de réactualisation et de localisation de la confiance. Les CLIS, en tant que structures matérialisant cette mise en contact, apparaissent alors comme un élément phare de l'entreprise de construction de confiance. Ce sont des formes concrètes d'une médiation entre les sphères techniques et les populations. Elles se présentent comme autant de relais territorialisés de la diffusion de l'information, et à ce titre comme outils privilégiés de la restauration de la confiance. Elles sont pensées comme points d'accès qui, nous dit A. Giddens, « *sont pour les systèmes abstraits des lieux de vulnérabilité, mais aussi des points de jonction où peut s'entretenir la confiance* » (Giddens, 1994 : 94).

Conclusion du chapitre 8

L'affirmation d'un droit à l'information et le recours à des instances localisées ne sont pas spécifiques à la politique déchets, ils s'inscrivent au contraire dans la reconnaissance d'un droit à l'information et à la participation en matière d'environnement, impulsé au niveau international. Ils correspondent à la diffusion d'une norme délibérative, devenue centrale dans le gouvernement de sociétés en proie à une crise de légitimité politique et confrontées à des problèmes caractérisés par leur complexité.

Pour autant, l'analyse de la fabrique institutionnelle d'une « ingénierie de l'information » spécifique à la politique déchets nous a permis de mettre en évidence les attentes du législateur et de l'administration centrale qui ont donné lieu à la production d'un cadre réglementaire organisant les modalités de l'information. Les CLIS, en tant que *points de contact* localisé entre un public « profane » et le système expert de la gestion des déchets, apparaissent comme un outil privilégié de la restauration d'une confiance dans un système en crise (partie I).

La présentation des modalités de création et de fonctionnement de ces instances a laissé entrevoir une orientation vers une fonction d'information, au détriment de la surveillance, ainsi qu'un pouvoir prédominant du représentant de l'Etat. Pourtant, des études en sociologie ont démontré que la transparence et la mise en place d'un contrôle partagé sont fondamentales dans l'acceptation des équipements : *« l'acceptabilité repose sur une vision idéale d'un contrôle qui serait assuré par des commissions mixtes où les représentants de la population collaboreraient avec des scientifiques, des techniciens des services publics, et des autorités locales. Liée à celle de contrôle, la notion de transparence, c'est-à-dire l'accès aux informations sur le fonctionnement des installations, définit une autre condition d'acceptabilité qui est le plus souvent exprimée sur le mode du vœux pieux, tant on est persuadé que les spéculations économiques régissant leur gestion l'entravent. »* (Jodelet, 1997 : 181).

Chapitre 9.

La mise en œuvre des CLIS : analyse empirique en région Centre

Les Commissions locales d'information et de surveillance apparaissent comme des instruments privilégiés de la politique déchets, créés dans l'objectif d'une amélioration de l'acceptation des installations de traitement. Elles reposent sur le postulat que l'information et l'accès des populations riveraines aux installations de traitement favoriseront leur tolérance par les populations, et contribueront à une image renouvelée de la politique de gestion des déchets. Ayant mis en évidence les attentes des *policy makers* à l'égard de ces instances, il s'agit maintenant d'aborder la mise en œuvre : identifier les logiques à l'œuvre dans la mise en pratique de ces instruments, ainsi que les effets produits.

Pour cela nous rendons compte du travail empirique réalisé sur le fonctionnement de plusieurs CLIS de trois départements de la région Centre. Ce travail repose sur trois types de sources¹ :

- l'observation *in vivo* de réunions de CLIS,
- des productions écrites : les comptes-rendus réalisés par les services de préfectures, ainsi que les rapports d'activité réalisées par les exploitants
- des entretiens avec les membres des CLIS : élus, exploitants, agents des services de l'Etat, représentants associatifs et riverains.

Le recueil de ces différents matériaux avait pour objectif de mettre en évidence la fonction effective des CLIS ainsi que les attentes et le rôle de chacun des types d'acteurs à leur égard. Nous rendons ainsi compte à la fois de ce que nous avons observé du fonctionnement de ces instances et des représentations qu'en ont les différents protagonistes.

Le fil conducteur qui guide cette analyse empirique consiste à mettre en évidence l'appropriation locale de cet instrument de politique publique. Cela passe par la caractérisation des différentes formes que peut prendre la mise en œuvre de ces instances. Il convient pour cela de saisir dans quelle mesure les CLIS sont en adéquation avec les objectifs pour lesquelles elles ont été pensées, en l'occurrence avec les attentes du législateur. Cela revient à se demander dans quelle mesure elles sont localement utilisées comme des outils d'apaisement des conflits et de familiarisation « du public » avec la politique de gestion des déchets. Aussi, nous porterons une attention particulière à la propension des CLIS à créer de la confiance localisée -à l'égard de l'installation en question-, ainsi que délocalisée. Mais nous gardons à l'esprit que ces commissions représentent une ouverture du *système expert* localisé de la gestion des déchets. Or, ces points d'accès sont autant de points de vulnérabilité : « *Les attitudes de confiance ou de défiance envers certains systèmes abstraits peuvent être fortement influencées par des expériences vécues aux points d'accès (...)* » (Giddens, 19904). Aussi, à défaut de créer de la confiance, cette ouverture est à même de renforcer une certaine défiance. Aussi, quoique dénuée d'un pouvoir formalisé envers l'installation et fortement cadrée par les autorités, la mise en place de telles instances est loin d'être insignifiante.

¹ La liste des personnes rencontrées ainsi que les guides d'entretiens sont présentés en annexe.

A la suite de l'analyse des objectifs initiaux (chapitre 8), il s'agit à travers ce chapitre de saisir ce que produit la mise en œuvre de ces outils de « mise en confiance », postulant que les effets dépassent ou peuvent se situer en dehors de ceux escomptés. *« Une fois en place, les instruments ouvrent à des entrepreneurs politiques de nouvelles perspectives d'utilisation ou d'interprétation qui ne sont pas prévues et qui sont difficiles à contrôler, nourrissant ainsi une dynamique d'institutionnalisation. Les instruments déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées et par qui. Comme toute institution, les instruments permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible, le comportement des acteurs. »* (Lascoumes & Le Galès in Boussaguet et al., 2004 : 273).

Le cadre institutionnel fixe le statut de ces instances pérennes, arènes fermées et sans pouvoir direct sur le fonctionnement de l'installation en question. Considérant ce cadre, plusieurs hypothèses peuvent être avancées, qui ont trait au fonctionnement de l'installation en question, à ses relations avec les habitants riverains, ainsi que plus largement à la prise en charge du « problème déchets » au niveau local.

Outre les effets concernant la relation entre l'installation et les riverains, nous formulons l'hypothèse que les CLIS peuvent opérer comme des espaces de mise en débat du problème déchets. Bien que les CLIS soient dotées d'un objet relativement limité, nous pouvons imaginer qu'en rassemblant les acteurs concernés par le problème des déchets sur un espace donné, l'objet des discussions dépasse le fonctionnement de l'équipement en question, opérant une « remontée en amont » dans le problème. Ces instances contribuent-elles à renforcer les réseaux constitués par les acteurs impliqués localement dans la gestion des déchets ? Dans quelle mesure l'échange avec les profanes conduit-il à une reconfiguration des réseaux institués de la politique déchets locale ? A travers l'étude des jeux d'acteurs et de l'utilisation locale de ces procédures institutionnalisées d'information, il s'agit d'évaluer leur capacité à se positionner comme des espaces de définition locale du problème déchets. Le cadre général de la politique de gestion des déchets repose sur des principes d'actions –tels que le principe de proximité ou la notion de déchets ultimes- qui invitent à une interprétation et à une déclinaison en fonction d'enjeux locaux. Aussi, nous interrogeons la capacité de ces commissions à s'imposer comme des arènes où, au delà de la stricte surveillance des exutoires, est élaborée conjointement une définition locale du problème déchets, autrement dit une remontée en amont dans l'appréhension du problème. Nous opérons ainsi un renversement de la fonction de ces instances : pensées comme un élément-clé du « solutionnement » de la situation conflictuelle dans laquelle est prise la gestion des déchets, nous proposons de les appréhender comme de potentiels espaces de « problèmes ».

Le travail empirique d'observation des CLIS et d'entretiens avec les participants a été réalisé dans trois départements de la région Centre : l'Indre-et-Loire, le Cher, le Loir-et-Cher.

Ces départements ont retenu comme moyens de traitement le stockage, l'incinération et le compostage, dans des proportions différentes et dans le cadre de découpages territoriaux inscrits dans les plans départementaux. Aussi, les équipements dotés de CLIS sont dans une grande majorité des centres d'enfouissement technique. Les CLIS auxquelles nous avons assisté concernent toutes ce type d'équipement, à l'exception d'un incinérateur et d'un site comprenant une unité de compostage et un CET. Cela s'explique par les textes réglementaires qui rendent les CLIS obligatoires pour les seuls sites de stockage. Quant au statut de ces équipements, ils sont dans leur grande majorité gérés par des exploitants privés appartenant à de grands groupes spécialisés dans le traitement des déchets (SITA, COVED, Novergie). Une seule CLIS concerne un

équipement intercommunal dont l'exploitation est déléguée à un prestataire privé. Aussi, le panel constitué par les CLIS qui ont fait l'objet d'une observation est représentatif des types d'équipements -tant par leur nature que par leur statut- qui sont concernés par une telle instance en France.

L'étude de la mise en œuvre de cet instrument d'information est présentée selon la logique suivante.

Nous choisissons comme point d'entrée de rendre compte des pratiques des acteurs institutionnels au niveau départemental en matière de mise en place des CLIS (section I). Il s'agira de faire apparaître des tendances départementales en matière d'utilisation des ces outils : sont-ils mis en place dans la stricte application des obligations légales ou de manière plus large ? Quel est leur degré d'encadrement par rapport à leur objet, leur fonction et leur composition ? Avec quel rigidité ou quelle souplesse ce cadre est-il appliqué ?

Suivra une analyse des représentations et des rôles des acteurs représentés : administratifs, associatifs, élus et exploitant privés (section II). Nous nous attacherons à identifier les attentes de chacun des types d'acteurs à l'égard de ces instances, de ce qu'ils « mettent en jeu » à travers cette participation. Nous porterons une attention particulière à la fonction de représentation des habitants, notamment pour les élus et représentants associatifs.

Nous aborderons ensuite une réflexion sur le partage de l'information au sein de ces instances et sur l'exercice de la surveillance qui y prend forme (section III). Ce sera également l'occasion d'aborder l'exportation de l'information à l'extérieur de ces instances fermées. Ayant rassemblé ces renseignements nous pourrions alors évaluer les CLIS à l'aune de la grille d'analyse propres aux forums hybrides proposée par Callon, Lascoumes et Barthes (2001).

Cela nous conduira, à travers l'étude des différents objets mis en discussion, à mettre en évidence les fonctions des CLIS en matière d'implantation territoriale des équipements et de mise en débat du problème déchets (section IV).

Section I. Les « politiques locales » d'utilisation de « l'outil CLIS »

Avant d'entrer dans le détail du fonctionnement des CLIS et des représentations des protagonistes, nous livrons en premier lieu un aperçu global de l'existence formelle de ces instances pour chacun des trois départements concernés par l'étude de terrain. Il s'agit de faire apparaître les logiques à l'œuvre dans l'utilisation localisée de ces instances, et de mettre en évidence des « politiques départementales » d'appropriation de cet instrument d'action publique mis à disposition des autorités locales. Quels équipements ont été dotés d'une telle commission ? Quelles sont, en dehors de l'obligation légales, les motivations à mettre en place de telles instances ? C'est donc au cadre formalisé que nous nous intéressons, à partir de l'analyse des textes officiels (arrêtés de création et de modification), couplée aux discours des agents administratifs impliqués dans la création et/ou le suivi des commissions : services des bureaux de l'environnement des préfectures, agents des administrations décentralisées (DRIRE, DDASS, DDAF).

Dans la continuité directe des réflexions présentées plus haut, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure la mise en œuvre institutionnelle locale s'inscrit en adéquation ou non avec les attendus des « penseurs » de cet outil.

1. La création des CLIS : des pratiques départementales variées

La réglementation en vigueur ne rend obligatoire la création de CLIS que pour un seul type d'équipements : les centres de stockage recevant des déchets ultimes ou déchets industriels spéciaux. Le préfet est également tenu de créer une CLIS quand un maire lui en fait la demande, quelque soit la nature de l'équipement¹. Cela dit, leur création est vivement encouragée pour tout type d'équipement, notamment pas le biais des circulaires ministérielles adressées aux préfets². Au niveau local, c'est donc le préfet qui est responsable de la création des CLIS, qui font l'objet d'un arrêté préfectoral précisant son objet et sa composition. En dehors des cas obligatoires précisés par les textes réglementaires, le préfet est à même de décider ou de refuser la création d'une CLIS. D'autre part, il nomme les membres siégeant à la CLIS, et décide ainsi des organismes et intérêts représentés.

Certains départements mettent en place des CLIS dans le cadre d'une application de la réglementation *a minima*. C'est le cas de l'Indre-et-Loire, dont les seuls centres de stockages, ainsi que récemment une unité de compostage et de stockage, sont dotés d'une telle instance. D'autres équipements tels des incinérateurs, centres de tri ou de compostage pour lesquels il n'existe pas d'obligation légale ne sont pas pourvus de CLIS. Notons que pour ce département la demande de création de CLIS est stimulée dans un contexte particulier (voir partie II).

D'autres départements en revanche ont choisi d'opter pour une politique assez volontariste³ dépassant le cadre légal. La stratégie généralement suivie consiste à mettre en place les CLIS dans les cas de conflits avérés ou potentiels, notamment pour les incinérateurs de taille importante. C'est le cas par exemple de l'incinérateur de Blois. C'est alors la nature de l'équipement et sa propension à susciter de l'opposition et du conflit qui est déterminante. Une attitude « volontariste » révèle des attentes en termes d'anticipation du conflit : la CLIS n'est pas alors considérée comme un outil de régulation ou d'apaisement d'un conflit déclaré, mais comme instance de régulation des rapports sur le long cours.

Certains sites ne recevant plus de déchets mais présentant des risques de pollution du milieu sont pourvus de CLIS : c'est le cas dans le Loir-et-Cher pour l'ancienne décharge de Vendôme⁴. Cela

¹ « lorsque la demande lui en est faite par l'une des communes situées à l'intérieur du périmètre d'affichage défini à la rubrique de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement dans laquelle est rangée l'installation de stockage ou d'élimination des déchets ». Décret 93-1410 du 29 décembre 1993, article 5

² Circulaire du 15 juillet 1999 relative aux installations de traitement de déchets et à la création de commissions locales d'information et de surveillance

³ C'est le cas de l'Indre qui ne fait pas partie de notre panel d'observation, où pour chaque équipement recevant des déchets (centre de stockage, mais également de tri ou de compostage) une CLIS est systématiquement installée.

⁴ La CLIS de Vendôme a été créée suite à un « souhait conjoint de la municipalité de Vendôme, des associations de protection de l'environnement et la DDASS dans un souci de partenariat » (réunion du 22 novembre 2000).

dit, ce cas demeure isolé, aucun département étudié n'a opté pour une systématisation des CLIS pour les anciennes décharges, bien que cet enjeu soit important pour plusieurs agents de services de l'Etat et acteurs associatifs.

Certaines CLIS ont fait l'objet de demandes de la part d'associations ou de maires auprès des services préfectoraux, qui jouent alors comme éléments déclencheurs ou accélérateurs. Les associations sont les principales revendicatrices de telles instances, elles utilisent à cette fin des canaux formalisés tels que l'enquête publique. Les commissaires enquêteurs semblent prompts à relayer ces demandes d'instances en les inscrivant au titre de leurs recommandations ou réserves. Les responsables administratifs sont généralement enclins à répondre favorablement à ces demandes, mais refusent parfois invoquant le cadre légal (voir partie II). Les demandes d'acteurs locaux figurent dans les attendus des arrêtés préfectoraux (elles sont évoquées en termes de « demande » ou de « proposition »). Aussi, l'absence de précision quant à l'existence de demande formelle laisse supposer que la CLIS a été initiée par la préfecture (voir tableau).

Plusieurs variables semblent alors être déterminantes pour la mise en place de CLIS :


- le cadre légal
- la conflictualité avérée ou potentielle des équipements
- la demande d'acteurs locaux (élus, associations)
- la volonté des services préfectoraux de systématiser l'installation de CLIS

La dimension volontariste des services préfectoraux se mesure également à l'aune de la temporalité dans laquelle sont créées les CLIS. Ainsi, des départements apparaissent comme « précurseurs » : c'est le cas du Cher, où ces structures sont mises en place dès la phase de projet des équipements, et ce depuis le début des années 1990.

Le tableau suivant relate plusieurs indications qui figurent dans les arrêtés préfectoraux portant création de CLIS : la nature de l'équipement concerné, l'existence de demandes exprimées auprès de la préfecture -les « circonstances de la création »-, ainsi que la date de l'arrêté. Il donne par la même occasion un aperçu de l'ensemble des commissions qui ont fait l'objet d'une observation (suivi de réunions et entretiens).

Tableau 13 : La mise en place des CLIS en Indre-et-Loire, Loir-et-Cher et Cher

EQUIPEMENT POURVU D'UNE CLIS	DATE DE L'ARRETE PREFECTORAL PORTANT CREATION DE LA CLIS	CIRCONSTANCE DE LA CREATION
INDRE-ET-LOIRE : DEPARTEMENT « LEGALISTE »		
CETde Sonzay	11/05/2001	Formalisation d'une commission existante
CET de Chanceau-Pres-Loches	12/08/1999	
Usine de compostage/CET de « La Billette » (Joué-Les-Tours)	2004	
LOIR-ET-CHER : DEPARTEMENT « PRAGMATIQUE »		
Incinérateur de Blois (arrêté d'autorisation : 4 septembre 1997)	07/02/2002	
CET d'Orchaise (autorisation 11/02/1988, extension 16/01/1998)	23/03/1998	Lettres de l'association locale, de l'exploitant, d'une association départementale
CET de St-Laurent-Nouan (autorisation 09/06/1972 puis 12 mai 2000)	03/07/2001	Propositions de deux associations départementales
Décharge en réhabilitation de Vendôme (exploitée de 1978 à 1998)	12/10/2000	Demande de la mairie de Vendôme Avis de l'Inspecteur des installations classées
CET de Villeherviers (autorisation 23/11/1992)	22/01/1993	Avis du CDH
CET Villefranche sur Cher (autorisation 19/07/2000)	21/12/2000	Demandes d'associations locales et d'une association départementale
CHER : DEPARTEMENT « PRECURSEUR »		
CET de St Palais (en projet, ouverture en 2003)	25/06/1993	Demande du Conseil Municipal
CET de St Hilaire de Court (autorisation 1993, extension 1997)	7/04/1998	Proposition du conseil municipal en 1993
CET d'Orval (en projet, ouverture en juillet 2000)	03/08/1999	
Centre de stockage de Déchets industriels spéciaux de Charenton (projet finalement abandonné suite à un conflit)	14/04/1997	

 Commissions constituant notre terrain d'enquête (suivi des réunions, entretiens)

La tendance semble à la généralisation de ces instances pour tous les types d'équipements - particulièrement pour les incinérateurs, équipements générant des conflits aigus-, et à leur mise en place avant la mise en service de l'équipement, notamment pendant la phase de travaux. Pour autant, la limite invoquée à la systématisation des CLIS à tous les types d'équipements est le manque de moyens face à l'augmentation de la charge de travail que cela représente pour les préfetures et les services de l'Etat déconcentrés. Ce problème se pose d'ailleurs à d'autres organismes, en l'occurrence les associations de protection de l'environnement d'envergure départementale, représentées dans l'ensemble des CLIS d'un département. C'est dans le but d'une économie de moyens que les représentants de ces organismes mettent en place une stratégie particulière qui consiste à demander la mise en place de CLIS pour les équipements qu'ils jugent les plus polluants et les moins en conformité avec la réglementation, devant l'impossibilité d'une situation idéale où tous les équipements seraient dotés d'une CLIS.

Les acteurs associatifs et la mise en place de CLIS :

« (...) à l'enquête publique aussi on demandait à ce qu'il y ait des CLIS instituées. Et c'est vrai que le commissaire enquêteur reprenait ça comme condition d'autorisation. Par contre je n'ai jamais pu obtenir une CLIS avant mise en place d'un site. On peut très bien demander une CLIS six mois ou deux ans avant. Ça serait bien en amont, c'est là que ça serait vraiment intéressant. Ça ne se fait pas. (...) Alors qu'une CLIS c'est peut être même plus important avant qu'après. »

Responsable association départementale

« Donc pas trop de CLIS... Moi je ne suis pas un fou des CLIS, parce que après il faut suivre. Sauf si on nous donne les moyens. Il faut des choses qui tiennent la route : de la disponibilité, de la compétence, donc de la formation (...) des frais de déplacements, la possibilité de faire des contre expertises... Il faut que ça soit intelligent. »

Responsable association régionale

« (...) Là où les CLIS ont été les plus utiles c'est Villefranche et Saint Laurent. C'est là où vraiment on a fait des pieds et des mains pour qu'il y ait des CLIS, il y en avait besoin. Villeherviers et Orchaie ça roulait pas mal.

L'incinérateur de Vernou n'a pas de CLIS. Vous avez demandé à ce qu'il y en ait une ?

« Ça a été un des mieux pendant de nombreuses années, on a jugé inutile de créer une CLIS, parce qu'il y avait l'incinérateur de Blois qui était beaucoup plus polluant, et celui de Nouan-Le-Fuzelier qu'il fallait absolument faire fermer. Donc on ne peut pas s'éparpiller, dans une association où on est un tout petit groupe, on est toujours les trois ou cinq mêmes à bosser... »

Responsable association départementale

Pratiquement, les démarches de création et de suivi des CLIS sont prises en charge par des services préfectoraux. C'est pour les trois départements étudiés le bureau de l'environnement et/ou du cadre de vie et de l'urbanisme, lui même rattaché à la direction des collectivités locales¹, qui assure le suivi administratif de ces instances. Les personnes à la tête et/ou en poste au bureau de l'environnement vont jouer un rôle majeur quant à la décision-même de mettre en place une CLIS, la rédaction de son objet ainsi que le choix de ses membres. Ces décisions interviennent dans le cadre de l'application de la réglementation bien sûr, mais également dans le cadre des relations avec les services déconcentrés de l'Etat -DDAF, DDE, DDASS, DRIRE- et plus particulièrement ceux en charge de l'inspection des installations classées qui à ce titre connaissent les équipements et leur environnement social.

Au delà de la décision de mettre en place une CLIS et de la rédaction de l'arrêté préfectoral, les agents administratifs ont un rôle déterminant dans le suivi des commissions. Une fois les commissions instituées, elles sont de droit présidées par le préfet ou son représentant. En pratique, elles sont présidées par divers représentants des services préfectoraux : généralement le(a) sous-préfet(e) ou le(a) directeur(ice) des collectivités locales, parfois un(e) secrétaire général(e), eux-mêmes assistés d'un membre du personnel de leur service chargé du secrétariat de séance. Ces acteurs ont un rôle-clé en matière d'animation des débats lors des rencontres.

Le fonctionnement des CLIS est centralisé au sein des services en charge du suivi administratif ; il regroupe plusieurs tâches : convoquer les membres aux réunions (éventuellement fixer la date de la réunion), assurer le secrétariat lors des réunions, rédiger les comptes-rendus, modifier le cas échéant les arrêtés fixant la composition.

¹ Préfecture de Loir et Cher : Direction des relations avec les collectivités locales et de l'environnement, Bureau de l'environnement et du cadre de vie ; Préfecture de l'Indre et Loire : Direction des collectivités territoriales et de l'environnement, Bureau de l'environnement et de l'urbanisme ; Préfecture du Cher : Direction des relations avec les collectivités territoriales et du cadre de vie, Bureau de l'environnement.

Poursuivant l'étude de la mise en place des CLIS, il convient maintenant de nous pencher sur l'orientation donnée à ces commissions, formalisée au travers des arrêtés portant création des CLIS, notamment en matière de production et d'accès à l'information et d'exercice de la surveillance.

2. L'encadrement formalisé : l'information comme fonction principale de la CLIS

Considérant l'encadrement des fonctions des CLIS, le contenu des arrêtés préfectoraux présente des différences sensibles. La rédaction de ces arrêtés n'est pas uniforme, les textes donnent plus ou moins de précisions quant à l'objet des commissions et à leurs modalités de fonctionnement. Dans la suite de ce que nous avons pu observer à propos de la fabrique institutionnelle (chapitre 8), il semble intéressant de focaliser notre attention sur l'importance donnée aux fonctions d'information et de surveillance.

Or, il apparaît que les arrêtés préfectoraux postérieurs à la publication du décret du 29 décembre 1993 reprennent à la lettre le texte du décret, précisant en outre le contenu du document mis à disposition par l'exploitant. L'objet de la CLIS est alors essentiellement orienté vers une fonction d'information, tandis que son rôle se limite à émettre des recommandations relatives à l'information du public, et non sur le fonctionnement de l'installation¹.

En revanche, il apparaît que les CLIS créées en application de l'article 3 de la loi de 1992, avant la publication du décret, accordent une place plus importante à la fonction de surveillance. En effet, les arrêtés prévoient un cadre d'exercice de la surveillance, celle-ci étant abordée de manière plus ou moins précise et contraignante :

« La CLIS peut demander la réalisation des opérations de contrôle qu'elle juge nécessaires, ainsi que la production de tous documents établis par l'exploitant permettant de mesurer les effets du centre d'enfouissement technique sur la santé publique et sur l'environnement. »²

« Le représentant de l'Etat fait effectuer les opérations de contrôle que celle-ci juge nécessaires à ses travaux, dans le cadre des lois susvisées (...) »³.

Si l'on s'en tient à la lecture de ces textes, il apparaît que la publication du décret de 1993 a conduit à une uniformisation des objets des CLIS ainsi qu'à une orientation en faveur d'une fonction informative plus marquée, au détriment de la dimension de surveillance de l'installation. Cette tendance à l'uniformisation et à l'ancrage dans une fonction informative concerne les commissions créées après 1993, sans remettre pour autant en cause les premières, instaurées entre la promulgation de la loi et la publication du décret. En effet les renouvellements des arrêtés n'ont pas conduit à une reformulation de l'objet et de la fonction établis en premier lieu. Les termes du décret de 1993 ont été intégrés, notamment le contenu du rapport produit par l'exploitant, mais sans

¹ L'arrêté préfectoral portant création de la CLIS de Sonzay (Indre-et-Loire) est tout à fait représentatif des cas de création après 1993 : « (...) promouvoir l'information du public sur les problèmes posés, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine, par la gestion des déchets dans la zone géographique de sa compétence (...) la commission peut faire toute recommandation en vue d'améliorer l'information du public sur les conditions de fonctionnement de l'installation »

² Préfecture du Cher, Arrêté du 25 juin 1993 portant création de la CLIS du CET de St-Palais

³ Préfecture du Loir-et-Cher, 1993

revenir sur les objectifs pourtant plus ambitieux et contraignants en termes de surveillance. Au contraire, ces commissions précoces semblent avoir eu un effet moteur, puisque dans un même département, les arrêtés des CLIS mises en place après 1993 ont été calqués sur ces arrêtés pionniers, dans un souci d'homogénéité.

Précisons que ces observations émanent d'une seule lecture des textes locaux qui encadrent ces instances, et non de leur fonctionnement effectif. D'ailleurs l'observation *in vivo* ne fera pas apparaître de corrélation flagrante entre le contenu de l'arrêté et l'activité ou l'orientation de la CLIS. Il semblait toutefois important de mettre en évidence cet « effet décret », pour ce qu'il donne à voir quant à l'appréhension de telles instances pour les représentants de l'Etat au niveau local. Ceux-ci semblent avoir eu une lecture plus ambitieuse de l'article 3 de la loi de 1992 que les rédacteurs du décret du 29 décembre 1993, qui ancre les CLIS dans une seule fonction informative.

3. La composition des commissions ou les intérêts invités à participer

Si la composition des CLIS est prévue par les textes réglementaires et doit respecter un ensemble équilibré de quatre collèges, le choix des organismes, et notamment des associations, reste à la discrétion du préfet¹. Il lui revient en l'occurrence de juger du degré de « *concernement* » des administrations publiques ainsi que des associations de protection de l'environnement.

Les administrations représentées sont la DDASS, la DRIRE, auxquelles s'ajoutent selon les cas la DDE et/ou la DDAF. L'inspecteur des installations classées en charge de l'équipement en question est toujours présent, quelle que soit son administration de rattachement. En revanche l'ADEME, qui figure parfois comme membre de la CLIS, est rarement représentée.

Les collèges des élus sont composés :

- du maire de la commune et/ou de son adjoint
- un représentant de la collectivité ou du syndicat compétent en matière de traitement de déchets
- le cas échéant, du représentant de la collectivité ou du syndicat propriétaire du site

Quant à la sélection des « *associations de protection de l'environnement concernées* », les situations sont plus variées. Ces associations sont de natures très diverses et sont considérées de façons très différentes par les agents des services de l'Etat.

Les associations de type « généraliste »², d'envergure départementale et membres de FNE, considérées comme des « *interlocuteurs incontournables* »¹, sont systématiquement conviées à

¹ « (...) La création, pour tout site d'élimination ou de stockage des déchets, à l'initiative soit du représentant de l'Etat, soit du conseil municipal de la commune d'implantation ou d'une commune limitrophe, d'une commission locale d'information et de surveillance, composée, à parts égales, de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées ». loi n° 92-646-du 13 juillet 1992

² Nous utilisons la typologie proposée par P. Lascoumes concernant les associations de défense de l'environnement. Nous ferons donc référence à deux types principaux d'associations mobilisées dans la gestion territoriale des déchets. Les « *associations généralistes* » sont d'envergure départementales, elles sont les relais locaux de FNE, et ont la particularité d'être très intégrées aux réseaux d'action publique locaux. « *elles constituent des pôles de structuration pour les associations de moindre taille ; d'autre part, en raison de leur poids local et de leur compétence (par agréments et expériences cumulées), elles jouent un rôle de*

participer. Présentes dans d'autres instances liées à l'environnement au niveau départemental tel que le Conseil départemental d'hygiène (CDH) ou les commissions d'élaboration des plans, elles sont reconnues comme possédant une appréhension globale des problèmes d'environnement. Ces acteurs associatifs sont particulièrement intégrés aux réseaux administratifs et politiques, de même qu'ils ont une connaissance des pratiques et des rouages administratifs. Il existe de fait une proximité certaine entre les acteurs administratifs et associatifs, les uns connaissant les pratiques et les langages des autres. Finalement ces représentants d'associations sont souvent considérés comme des partenaires dans l'analyse de l'information et dans l'explication de cette information aux « vrais » profanes.

Les associations locales de défense de l'environnement d'envergure communale ou intercommunale, parfois constituées en opposition à l'installation en question, ont un statut tout à fait différent aux yeux des représentants des services de l'Etat : elles représentent les destinataires de l'information et par là même la raison d'être de la CLIS. La vision de ces acteurs de « l'Etat local » rejoint en cela celle du législateur qui a pensé les CLIS à destination des habitants-riverains, dans le but de limiter les conflits et les tensions. Pratiquement, elles sont conviées systématiquement à intégrer les CLIS, et ce dans l'ensemble des départements observés.

Mais dans plusieurs communes il n'existe pas d'association à vocation explicite de protection de l'environnement. Ce sont alors d'autres associations locales qui ont été sollicitées, telles que la Fédération locale de pêche ou des associations à vocation sociale (Familles rurales). C'est par défaut d'organismes locaux à vocation environnementale qu'on assiste à un élargissement des intérêts conviés à participer. Ces organismes ont alors vocation à légitimer la commission. Parfois sont intégrés des acteurs dont le bien ou l'activité est directement affecté par la présence d'une unité de traitement². Que ce soit par défaut ou par reconnaissance d'un dommage ou d'une nuisance, les commissions intègrent une représentation locale qui dépasse la stricte labellisation environnementale. Par des concours de circonstances et en fonction des configurations locales, les CLIS regroupent de multiples intérêts, plus ou moins catégoriels, et plus ou moins en lien avec leur objet.

Enfin, nous avons pu observer dans plusieurs cas l'intégration dans les commissions déjà instituées d'habitants voisins du site, généralement les riverains les plus proches de l'équipement. Deux cas de figure se sont présentés.

Dans un cas la participation à la CLIS a été précédée d'une organisation collective des habitants du hameau qui se sont constitués en association pour pouvoir siéger à ce titre. Puis, l'accès à la commission a donné lieu à un jeu de cooptation : des acteurs intégrés, se portant garants de la légitimité de la demande de ces riverains, se positionnent comme interfaces pour obtenir leur

réfèrent essentiel dans la menée des actions. » (Lascoumes, 1994 : 230). D'autre part nous ferons référence aux « associations locales », pour désigner les associations qui selon P. Lascoumes défendent un « *intérêt local ponctuel* », Ces organismes d'envergure communale ou intercommunale, se sont mobilisés ou ont été créés à l'occasion de l'implantation d'un projet d'équipement de traitement de déchets.

¹ Directeur du bureau de l'environnement, préfecture.

² Ces cas de figure ont été observés dans des départements limitrophes à notre terrain d'étude : dans le Loiret un groupement d'agriculteurs – une CUMA (coopérative d'utilisation du matériel agricole) d'irrigation- est membre de la CLIS. Dans l'Indre, c'est le propriétaire du terrain sur lequel est situé le CET qui est membre d'une CLIS.

intégration officielle. Notons que dans le cas présent ce rôle d'intermédiaire est revendiqué à la fois par le maire de la commune et le représentant de l'association d'environnement départementale.

Mais il arrive que des habitants « sans statut » soient intégrés en leur nom propre. Ils ne sont alors pas constitués en association et pas « représentatifs », sinon des autres habitants du hameau, mais sans que cette représentation passe par le canal d'une organisation. Leur intégration se fait de manière progressive : d'abord admis pour assister aux réunions, ils seront ensuite intégrés officiellement comme membres à part entière.

L'acceptation de ces riverains est riche d'enseignements quant au rôle conféré à la CLIS. Il s'agit bien d'une volonté à la fois des autorités (elle ne découle pas d'une obligation légale), et de l'ensemble des protagonistes (aucun d'eux ne nous a fait part lors des entretiens de réticences quant à la présence de riverains dans la CLIS). Reconnaître la qualité de riverain comme légitime confère à ces commissions une dimension de voisinage et de gestion des nuisances. A travers l'intégration d'un « public riverain » se dessine le souci de traiter d'enjeux de proximité. La capacité à gérer les nuisances, notamment les odeurs, permet d'asseoir la CLIS dans une fonction d'apaisement des tensions.

Il existe toutefois une réelle ambiguïté dans le regard des administratifs envers le « public-riverain ». Si l'on reconnaît que les riverains, constitués en associations ou non, doivent être associés à la CLIS, parce qu'ils sont les premiers concernés, on se méfie de leur prédisposition à soulever des enjeux d'intérêts particuliers, ou de limiter le débat à la gestion des nuisances de proximité (trou dans la route, passage des camions...).

La composition des CLIS est modifiable, elle évolue au gré des changements de représentants mais également de l'intégration de nouveaux organismes. A ce titre, les autorités préfectorales suivent des règles différentes selon les départements. En effet, dans certains cas l'ajout d'un nouveau membre entraîne la recherche de nouveaux membres dans les autres collèges dans le but de respecter un équilibre entre les quatre collèges (collectivités locales, services de l'Etat, associations et exploitant). Ce souci de rééquilibrage n'est pas systématique et l'intégration d'un nouveau membre n'entraîne pas toujours une modification des autres collèges.

La représentation associative au sein des CLIS

« C'est la préfecture qui a sollicité la SEPANT. (...) la SEPANT est généralement interpellée dans tout ce qui se met en place au niveau du département. La préfecture sait qu'on existe et nous demande. »

Représentant association départementale

(...) sur Orval la CLIS a un gros rôle d'information je dirais vis à vis des riverains ; le site déjà a eu beaucoup plus de mal à voir le jour, il y a une association assez virulente qui a porté des recours contre l'arrêté d'autorisation, il y a eu beaucoup de choses et ça a été très médiatisé. Le site est assez jeune, 1.5 ans, mais il y a cette association qui a fait des pétitions sur ces problèmes d'odeurs, enfin bon on sent que c'est un peu plus tendu. J'ai assisté à deux réunions de CLIS très proches l'une de l'autre. (...) Il y a donc eu toute une discussion assez vive, et l'exploitant s'est engagé à mettre rapidement en place les torchères, même en anticipant sur la calendrier réglementaire normal. La CLIS a permis de calmer un petit peu la foule, par cet engagement de l'exploitant, qui s'est engagé également sur le tenue d'une autre CLIS, début février de l'année d'après, pour faire le point sur la mise en place des torchères et effectuer une visite de site.

Inspecteur des installations classées (DDAF)

Les pratiques différentes en matière de mise en place des CLIS laissent apparaître un phénomène d'appropriation locale de ces instruments. Si dans certains départements les responsables préfectoraux agissent dans le simple respect de la réglementation, d'autres ont une attitude plus

volontariste, créant des commissions dès la phase de projet, dans une optique de prévention, ou pour des équipements autres que des centres de stockage. L'équipement du territoire en CLIS est également fonction des demandes exprimées et des tensions à l'œuvre, le recours à ces outils est alors envisagé dans une logique de régulation de conflits avérés.

On note une certaine souplesse quant à la composition des commissions et à la désignation des intérêts représentés, fonction des configurations locales. Toutefois, la nécessité d'intégrer les riverains le plus directement concernés par l'équipement est une préoccupation partagée.

Section II. *L'appropriation et l'utilisation des CLIS par chacun des acteurs*

Le cadre de la mise en place des CLIS ayant été posé, il convient maintenant d'aborder plus en détail les attentes de chacun des types d'acteurs à l'égard de ces instances et l'utilisation qu'ils en font. Nous proposons ici de rendre compte, pour chacun des types d'acteurs concernés, de leurs perceptions à l'égard de ces instances, des fonctions qu'ils leur attribuent, de leur propension à s'en saisir en tant qu'instrument d'action publique. Les catégories d'acteurs que nous utilisons ont été déterminées *a priori*, suivant la composition des CLIS : responsables administratifs, associatifs, élus et exploitants des équipements. L'observation a toutefois fait apparaître des nuances, parfois importantes, à l'intérieur de chaque catégorie, et a donné lieu à une typologie plus fine, notamment pour les élus et associations.

Il s'agit d'identifier quel rôle joue chacun des membres au sein de ces instances et en dehors, quels enjeux revêtent pour eux cette participation en tant qu'acteur social. Car malgré l'absence de pouvoir des CLIS et leur caractère fermé, l'engagement dans une participation à ces instances n'est pas dénué d'enjeux qui sont propres à chacun des protagonistes.

1. Pour les acteurs administratifs : entre obligation légale et familiarisation des populations au « problème déchets »

Les acteurs administratifs représentés au sein des CLIS peuvent être regroupés en deux figures-type : des agents préfectoraux chargés des aspects matériels (animation des réunions, secrétariat), et des agents des services déconcentrés de l'Etat (DDE, DRIRE, DDASS) présents en raison de leur responsabilité spécifique en matière de gestion des déchets, notamment les inspecteurs des installations classées. Notons que dans certains cas le rôle d'animation est confié à une personne impliquée dans la gestion des déchets (par exemple un agent préfectoral chargé du suivi du plan départemental).

Ces acteurs administratifs considèrent la CLIS avant tout comme une obligation légale. Ils y voient d'autre part un outil de nature éducative et de familiarisation des populations avec les équipements de traitement de déchets.

A. Les CLIS, une obligation légale

Les agents préfectoraux membres des CLIS jouent au sein de ces instances un rôle tout à fait particulier puisqu'ils sont en charge de son bon fonctionnement en respect des textes réglementaires (fréquence des réunions, convocation des membres, établissement de l'ordre du jour animation). Aussi, ils tendent à percevoir les CLIS avant tout comme l'application obligation légale, et définissent leur rôle dans le souci de la mise en place et du fonctionnement de ces structures dans la conformité avec la loi.

Celles-ci ne sont pas pour autant perçues comme des objets incongrus. Elles s'inscrivent au contraire dans le cadre d'une évolution des pratiques des administrations dans la « gestion publique territoriale ». De telles instances ne représentent pas une nouveauté en soi, mais prennent part à la multiplication de dispositifs de concertation rassemblant des acteurs d'origines diverses (élus locaux, professionnels,...) et ouverts à des acteurs non traditionnels de la vie publique tels que les associations. Elles s'inscrivent dans un mouvement d'ouverture de l'administration envers les citoyens, qui prend la forme d'une mise à disposition de l'information, perçue par les acteurs administratifs comme la mise en œuvre d'un principe de transparence considéré comme légitime. « *On ne peut plus faire comme avant* » résume un responsable du bureau de l'environnement en faisant référence à cette évolution des pratiques. Les CLIS n'apparaissent pas pour les acteurs administratifs, notamment préfectoraux, comme des objets particulièrement novateurs venant bouleverser les pratiques administratives, elles s'inscrivent au contraire dans une tendance lourde de la gestion publique locale marquée par des négociations entre intérêts multiples.

B. Information et éducation des populations

La fonction d'information et de mise en confiance paraît primordiale pour les responsables administratifs, notamment ceux en charge de l'inspection des installations. Ils accordent une place importante à la mise en contact du « public » avec la réalité matérielle du site, et l'organisation de visites est pour eux un aspect essentiel. Ces visites sont appréhendées comme un outil de lutte contre l'irrationalité et les fantasmes des populations. ... Même si cette mise en contact ne s'avère pas opérer comme un remède miracle pour effacer toute forme de contestation : le caractère irrationnel des riverains opposants est présenté comme une entrave à cette forme de mise en objectivité que représentent les visites de sites.

Les CLIS sont appréhendées comme autant de moyens d'organiser et de maintenir une certaine familiarité entre l'équipement en question et son milieu social environnant, cette familiarité étant perçue comme un facteur de réduction des conflits. C'est alors le caractère éducatif qui est mis en avant : la visite proposée aux opposants et aux riverains est considérée comme une formation quant aux techniques utilisée dans les sites d'enfouissement, et comme un moyen d'effacer l'image des « anciennes décharges ». Ces rencontres sont autant d'occasions de mettre en avant la frontière entre les mauvaises pratiques reléguées au passé et les nouveaux équipements de la politique actuelle de gestion des déchets¹. A ce titre les représentants des préfectures et des services

¹ « Mr Desmartin [DDAF] fait remarquer que l'installation en cours de réalisation est un exemple pour le département et que l'on passe de la décharge « ancien modèle » à un centre de stockage « nouvelles normes » qui préservera au maximum l'environnement. » Préfecture du Cher, CLIS du CET de St Palais, Compte-rendu de la réunion du 24 octobre 1996.

déconcentrés de l'Etat relayent le message élaboré au sein des réseaux de politique publique au niveau national qui consiste à distinguer les anciennes pratiques et la gestion moderne des déchets ; les CLIS représentent alors un vecteur pour relayer ce message au niveau local.

Pourtant les responsables administratifs situent parfois la gestion des conséquences de ces anciennes pratiques comme des enjeux prioritaires de la surveillance environnementale : la résorption des anciennes décharges brutes peut apparaître comme un enjeu plus important au regard de la protection de l'environnement que le suivi des équipements plus récents qui génèrent un impact moindre.

Si les responsables administratifs nourrissent des espoirs en matière d'apaisement des tensions, le recours à une CLIS n'est pas toujours jugé opportun dans un « *contexte local assez chaotique (...) une situation de blocage où les gens ne sont pas prêts à discuter* »¹.

Aussi, à travers la perception de ces instruments, c'est une vision d'une figure idéalisée du riverain qui se dessine. Le degré de « responsabilité » des représentants associatifs concourt à la construction de leur crédibilité du point de vue des administratifs. L'interlocuteur idéal est celui qui fait preuve d'une attitude responsable vis à vis du problème des déchets ; précisément qui se reconnaît en tant que producteur et est enclin à accepter les solutions techniques de traitement proposées.

La CLIS comme facteur d'apaisement et de mise en visibilité de la réalité de la gestion des déchets

« (...) il s'est avéré que quand on a posé la question à la présidente de l'association un peu virulente : est ce que vous êtes allée sur le site pour voir comment c'était fait, elle a dit ah non moi j'y connais rien, la technique j'y connais rien ça ne sert à rien que j'y aille. Alors forcément on n'a pas pu laisser passer ça et on a dit à la prochaine CLIS il y aura une réunion sur le site. Donc à la CLIS d'après il y a eu une visite et là bizarrement ça s'est un peu calmé parce que les gens ils ont vu des casiers, des membranes, des choses que peut être ils ne visualisaient pas. Certains étaient encore dans l'esprit des anciennes décharges où c'était géré un peu n'importe comment. Ils ont vu la torchère qui manque de bol ne marchait pas par manque de biogaz, mais ça a permis de calmer un peu les gens, dans la mesure où on n'en a plus entendu parler... Cet été, il y a eu un ou deux articles dans la presse mais rien de très marqué.

(...) je pense que la CLIS et le fait d'avoir fait une visite sur le site a quelque part un peu calmé la virulence du débat. Parce qu'ils ont vu que c'était bien tenu, que des efforts avaient été faits, que la torchère était en place. Quelque part ça a empêché de ternir trop le tableau, je pense (...) C'est toujours intéressant au sein des CLIS de faire des visites de sites. Je pense au ça a été flagrant sur Orval, le fait que les gens de l'association locale voient le site ça a été... enfin tout d'un coup, on n'a plus trop entendu parler de certains problèmes...

(...)...Bon il y a toujours des problèmes du style sur Orval il y a une rumeur qui court selon quoi il y aurait des camions allemands qui arrivent la nuit (ça c'est un grand fantasme, les déchets venant d'Allemagne). L'exploitant a expliqué qu'il y avait des gardes de nuit, mais le site est fermé. Ce sont des choses auxquelles l'exploitant répond, mais tout de suite c'est envenimé, déformé, grossi par certaines personnes. Et c'est vrai que de voir le site ça... les associations ensuite ne peuvent plus avoir un certain discours : elles ne peuvent pas dire c'est fait n'importe comment, il n'y a pas de suivi ni de contrôle... il y a tout un espèce de bruit qui court au sujet des CET, après avoir vu il y a un discours qu'on ne peut plus tenir... donc c'est important que la CLIS passe du temps sur le site, notamment quand il y a des nouveaux aménagements. »

Inspecteur des installations classées, DDAF.

Si la fonction d'information est d'emblée mise en avant, la mise en discussion du fonctionnement et des impacts des installations représente pour les inspecteurs des installations classées une

¹ Responsable du bureau de l'environnement, préfecture.

certaine mise en public de leur propre activité de contrôle. Cet aspect (que nous développons ultérieurement : voir section III), représente un enjeu de taille pour ces acteurs.

Si l'on s'attache à comprendre la fonction que revêtent ces instances pour les acteurs administratifs, la fonction informative est prédominante. Elles représentent des vecteurs pour la diffusion d'informations auprès de personnes qu'ils considèrent comme en étant dépourvues. A ce titre les riverains apparaissent à leurs yeux comme les destinataires privilégiés. Aussi, les attentes des acteurs administratifs -des préfectures comme des services déconcentrés- à l'égard des CLIS rejoignent celles de l'Etat central. L'information tant sur le fonctionnement des équipements que sur les procédures administratives constitue un moyen d'éviter les « incompréhensions, les rumeurs ». On est bien dans le cadre d'une opposition implicite entre une information objective et des réactions infondées en raisons, dichotomie tout à fait similaire à celle identifiée au niveau central (voir partie I). Les représentants administratifs locaux relayent le discours produit au sein des réseaux de politique publique consistant à construire une frontière entre les pratiques anciennes de gestion des déchets, et les équipements « nouvelle génération » ne présentant aucun risque environnemental ou sanitaire.

2. Pour les associations : un outil de surveillance utilisé mais insatisfaisant

Si pour les représentants des services de l'Etat la CLIS est un moyen pour donner à voir la fiabilité des techniques nouvelles, leur principale utilité pour les représentants associatifs réside dans la possibilité d'exercer une surveillance des sites qui présentent le plus de risques. La représentation de ces instances est de manière univoque axée sur le registre de la surveillance. Toutefois les « associations » ne représentent pas un groupe homogène, aussi il convient de faire apparaître des divergences quant à la perception et l'utilisation des CLIS, en fonction notamment du degré d'institutionnalisation des organismes.

A. Les associations institutionnalisées : participer à l'expertise

Ces acteurs interviennent souvent en amont quand ils demandent la mise en place de ces structures. Leur participation est motivée essentiellement par l'exercice d'une surveillance à l'égard du site en question. Tout en restant très circonspects voire critiques quant à leur capacité d'influence, ils voient dans les CLIS un moyen d'accès à l'information et aux décisions, mais également un lieu d'expression et une chambre d'enregistrement de leurs doléances. L'attitude commune de ces acteurs est celle d'une double appréhension : ils jugent la CLIS nécessaire et souhaitable tout en affichant un scepticisme quant à son efficacité et une méfiance à l'égard des informations qui leurs sont fournies. Ainsi, la position du réseau national France Nature Environnement est tout à fait représentative de celle des acteurs des associations qu'il fédère : *« Même si leur fonctionnement n'est pas toujours satisfaisant (dû en partie aux réticences de l'administration trop occupée pour programmer des réunions régulières, la maladresse de l'exploitant qui a des difficultés à communiquer et quelquefois, il faut bien le dire, la méfiance de certains représentants d'associations qui ont perdu toute confiance dans leurs interlocuteurs), les CLIS représentent un*

net progrès en matière d'information du public. »¹. L'attitude pragmatique prônée par FNE est celle de l'utilisation de la CLIS comme un outil à disposition, malgré ses insuffisances. Ces instances représentent la seule occasion d'ouverture des équipements de traitement de déchets, et dans leur majorité les associations choisissent de s'en saisir, malgré ses imperfections.

La mise en circulation au sein des réseaux associatifs de conseils à destination des représentants apparaît comme une réponse aux injonctions implicites de leurs interlocuteurs, un écho aux attentes des représentants des services de l'état à l'égard de citoyens responsables et rationnels.

Comment siéger efficacement dans une CLIS ?

Il faut :

- être crédible :

en faisant des remarques sur la base des textes réglementaires ;

en argumentant les demandes ;

en s'informant sur les techniques, procédés ou textes en vigueur auprès de réseaux d'information comme le Réseau Déchets de France Nature Environnement

en s'appuyant sur la politique de France Nature Environnement

- être constructif

vis à vis des administratifs et autres industriels afin de se faire entendre et de se faire comprendre par les membres de la commission

France Nature Environnement, CLIS. Guide pratique à l'usage des associations

C'est autour de la fonction de surveillance que les acteurs associatifs fondent l'intérêt et l'utilité de la CLIS, l'accès à l'information représentant un moyen permettant d'exercer une surveillance. Ils définissent leur rôle au sein des CLIS à partir du registre de la vigilance et de la surveillance. Le vocable de la transparence est récurrent dans les propos tenus par ces acteurs : ce qui importe est d'avoir accès à des informations qui donnent à voir « ce qui se passe vraiment » dans l'équipement en question. Il s'agit à travers la participation à ces commissions, « *d'avoir un œil* » ou « *une oreille* » de « *mettre le nez* » dans le fonctionnement de l'équipement en question. La CLIS représente donc une porte d'accès à l'installation, un moyen pour déceler d'éventuels dysfonctionnement.

L'exigence d'une transparence sans faille à l'égard de leurs interlocuteurs -services de l'Etat et surtout exploitants- est une condition à la poursuite de leur participation. Celle ci est alors vécue comme un échange entre un « gage de verdissement » de ces assemblées, moyennant une ouverture réelle à l'information et la prise en compte de leurs revendications.

Le « verdissement » contre de la transparence

« (...) On se dit on est tous d'accord qu'il faut des centres de stockage départementaux, ce qu'on veut c'est qu'ils soient les mieux gérés. Donc après c'est de pénétrer dans le dossier pour voir si il y a une faille quelque part. (...) Je pense que ça permet quand même de mettre le nez, d'être présent, de pouvoir suivre. Dans un centre comme St Palais, je ne dis pas que s'il se passait des choses graves on ne le saurait pas forcément, les choses seraient recouvertes, mais peut être qu'au bout de quelques années on verrait les nuisances, avec les analyses on verrait des choses. Là ça nous ouvre une porte peut être pour aller de temps en temps sur le site, voir un peu comment ça se passe. Je pense que le fait d'avoir une CLIS, et d'avoir un point d'entrée en tant qu'association et représentant du citoyen, ça ouvre une porte. Sinon je ne vois pas comment l'exploitant ouvrirait une porte. Donc la CLIS ça a une utilité de ce côté-là, ça permet d'ouvrir à l'extérieur, de se dire voilà ce qui s'y passe, quand on a connaissance du dossier, de pouvoir agir dessus quand il le faudrait. »

Représentant association départementale.

¹ France Nature Environnement, *CLIS. Guide pratique à l'usage des associations* : 26.

« (...) Il faut de la transparence : moi je ne vais dans des réunions comme ça que si on me donne les éléments, sinon je n'y vais pas, je claque la porte vite fait. Il ne faut pas se fiche du monde : on fait ça gratuitement, on donne de notre temps, on apporte des tas de choses je crois pour que ça tourne : pour éviter des procès, des choses de la presse ; donc en échange il nous faut des éléments. De la transparence, ça c'est indispensable, mais ça n'est pas souvent le cas. Il y a des choses qui ne sont pas dites ou mal dites, ou parfois même de la désinformation, ça arrive. Après au niveau politique il faut qu'on soit pris en compte : on va dans ces réunions, c'est pas pour histoire de dire qu'on fait semblant de s'occuper de ce qui se passe sur telle décharge ou telle usine, il faut qu'on ait une voix comme les autres. Je ne dis pas un homme une voix, mais ça ne va pas durer si au bout de 3,6 ou 9 mois ce que vous dites n'est jamais pris en compte. Donc il faut déjà que ça soit dans le PV, c'est indispensable, les gens ils n'y vont pas autrement. L'Etat ou l'exploitant ils vont venir, ils s'en foutent ils sont payés, mais nous qui venons en tant que bénévoles à un moment donné on va se dire basta on s'en va, il n'y a aucun intérêt si c'est pour se fiche de nous, si ça n'est jamais écrit dans le PV, repris dans les éléments, ou si ce qu'on demande on l'a jamais. »

Représentant association régionale.

« (...) Donc on n'est peut être pas efficace en tant que démarche, mais on dit quelque chose, c'est écrit, et il faut que ça suive. Parce que souvent l'administration se dit il y a une association départementale qui est sur notre dos, il faut qu'on fasse quelque chose. Pour beaucoup de choses d'ailleurs. »

Représentant association départementale.

Bien que les associations de protection de l'environnement ne soient pas considérées comme des acteurs institutionnels traditionnels, elles sont particulièrement intégrées aux réseaux locaux de la gestion des déchets (constitués des acteurs administratifs, politiques et professionnels). Aussi, les CLIS représentent autant d'occasions de rencontres et de consolidation de ces réseaux de gestion des déchets mais plus largement d'action publique en matière d'environnement. Les discussions avant ou après les réunions (et particulièrement lors des visites de sites) sont l'occasion d'échanger des informations ou des points de vue sur d'autres dossiers, traités par exemple en CDH. Les CLIS entrent donc dans le cadre d'un processus de consolidation d'un réseau de relations que l'on pourrait qualifier de système d'action concret (Friedberg, 1997) de l'environnement à l'échelle du département.

Ce qui se joue au sein des CLIS pour ces représentants associatifs c'est leur crédibilité en tant qu'experts et protecteurs de l'environnement. Leurs interventions portent sur la mesure des impacts sur le milieu naturel ainsi que sur la cohérence de la gestion territoriale des déchets à travers le respect des schémas de planification (voir *supra* section III). La participation d'un même représentant à plusieurs CLIS d'un département permet d'ailleurs d'affûter les connaissances. Ils se définissent comme la seule partie indépendante au sein de ces structures (*a contrario* des élus, contraints par leurs préoccupations électorales, et les services de l'Etat, tenus au devoir de réserve) et les véritables défenseurs de l'environnement, à même de représenter l'environnement de manière désintéressée et dans une perspective généraliste.

Leur rôle d'expertise est fondé sur une double ressource : cognitive (compétences techniques acquises en dehors et/ou au sein de l'association) et d'intégration aux réseaux locaux, notamment à travers leur proximité avec les acteurs administratifs. L'indépendance d'action et la liberté de parole les conduit à s'affirmer comme les seuls véritables défenseurs de l'environnement, que nul autre intérêt (politique, financier,...) ne vient troubler.

Représenter l'environnement

« Comment vous définiriez votre rôle au sein de la CLIS ?

Inefficace. (rires). Mon rôle... je parle de l'environnement. Donc je pense que même si on ne prend pas en compte ça fait peut être un petit quelque chose dans la tête des gens qui sont là. D'ailleurs la preuve, puisque

quand on fait une réflexion sur tel ou tel état des lieux qui n'est pas conforme à nos idées on voit que ça a progressé, donc bon... je pense que du fait qu'on est protection de l'environnement ils écoutent un petit peu, les industriels etc.... Ils se disent bon ils sont là... il faut faire... il nous font un peu gentil-gentil quoi. »
Représentant association départementale.

« J'essaie d'être présent sur un certain nombre de commissions pour rendre un avis qui je l'espère va dans un sens je dirais de la protection de l'environnement, ou du moins de la prise en compte des intérêts environnementaux. (...) on essaie d'agir en amont : où est l'origine du problème ? Je crois que dans les associations de protection de l'environnement on se pose la question de l'origine, comme pour les farines animales. Pointer les problèmes et dire où il faudrait agir, plutôt qu'au niveau des centres de stockage. Et souvent on est amenés à se poser des questions qui sont parfois un peu lointaines. Mais ça a fait qu'au niveau mondial aujourd'hui on arrive à se poser des questions. Parce que souvent les avis des associations sont repris par des scientifiques, parce que je dirais qu'on agit plus par notre sensibilité. (...) Et c'est vrai que souvent on est un peu en avance. Je ne veux pas dire qu'on a toujours raison ! On est plus comme des gens qui font avancer dans la sphère sociale. Je pense que les élus ils n'ont plus -enfin ça dépend des tendances et des sensibilités- mais ils n'agissent pas sur la sensibilité environnementale, c'est pas des militants, ils ont à gérer des ressources etc. C'est vrai que pour prendre les décisions je souhaiterais qu'ils soient éclairés et fassent appel à des associations. Je pense que c'est en train d'évoluer. (...) »
Représentant association départementale.

Au delà de leur capacité d'expertise, c'est la défense d'une certaine conception de l'intérêt général qui est en jeu. Les associations « généralistes » tendent à se démarquer de considérations « NIMBYistes », notamment en axant leur interventions sur des enjeux dépassant le site en question. Ce positionnement en tant qu'experts et défenseurs de l'environnement s'accompagne d'un souci de démarcation avec les associations « locales » ou de « défense ». Ni l'ancrage local ni les modes d'action des associations locales ne sont pour autant dénigrés par les militants « généralistes » qui leur reconnaissent une utilité et une raison d'être, et parlent de complémentarité plutôt que d'opposition. L'enjeu est de marquer la différence tout en organisant une complémentarité fructueuse, en se positionnant comme « formateurs » ou soutien de ces associations, mettant à disposition leur savoir-faire. Mais cette démarcation peut prendre une forme exacerbée à l'occasion de projets d'implantation d'équipements, quand il s'agit de s'en tenir à un avis tranché : pour ou contre le projet. Un positionnement favorable à l'ouverture d'un centre d'enfouissement, au nom de l'environnement et de l'intérêt général, entraîne l'incompréhension et la désapprobation d'associations locales.

Aussi, participer à des CLIS représente pour les associations généralistes une occasion de renforcer leur crédibilité et leur légitimité à un double titre : en tant qu'experts de l'environnement en général, et des déchets en particulier, ainsi qu'en tant que défenseurs de l'intérêt général.

De l'utilité du « NIMBY » tout en s'en démarquant

« (...) on voit bien ce que ça a donné jusque maintenant le fameux syndrome NIMBY, qui a quand même quelles justifications, il a été efficace sur un certain nombre de sites. C'est toujours très gênant d'être dans des associations comme ça, on se dit c'est bien sympa mais pour ceux qui ont un site sur leur commune c'est pas très sympa pour eux, on a toujours quelque part. une petite réticence.... »
Représentant association départementale.

« (...) C'est pas facile parce que les gens ne comprennent pas qu'une association de protection de l'environnement ne dise pas tout de suite non à ce genre d'implantation. Ça a été très mal pris par les deux associations locales qui s'étaient montées ; ils ont fait une réunion publique et on dit il faut que Nature 18 intervienne. Mais ils nous ont prévenus assez tard. Nous on n'avait pas pris de position, on avait dit ni oui ni non, on étudie le dossier. Mais ça n'est pas sous leur pression qu'on a donné un avis défavorable. C'est que d'abord c'était très excentré par rapport aux déchets qui venaient de la région parisienne, et du Lyonnais. »
Représentant association départementale.

« Avec les associations comme Nature 18 ou Nature Centre on avait adopté une position disant : si c'est acceptable d'un point de vue terrain et environnement il faut faire ce centre [un centre de stockage de déchets industriels]. Alors que d'un autre côté les élus et la population étaient franchement contre. Et c'est vrai qu'ils ne comprenaient pas toujours et disaient mais vous vous protégez l'environnement et vous n'êtes pas contre ce centre. Et donc on avait une position un peu difficile à tenir parce que on était en équilibre entre l'industriel et Et on disait après tout si il faut le faire il faut le faire. On va essayer de voir, d'instruire ce dossier de manière objective, éclairée, et s'il faut le faire on le fera ; et je dirais qu'à la limite la démarche au départ était -toujours avec un esprit critique- de se dire pourquoi pas le faire si il faut. Parce qu'il vaut mieux qu'il y ait des centres, bien faits, plutôt que de voir nos déchets, notamment industriels, aller n'importe où, parce qu'on sait très bien qu'aujourd'hui ils partent un petit peu encore n'importe où si on ne fait pas bien les choses. Donc notre avis était plutôt là, et on n'était pas en franche collaboration avec les élus et les associations locales, ils nous prenaient un peu comme des gens un peu extérieurs. C'est vrai qu'on était pas sur le village, sur le canton, on venait d'ailleurs, de Bourges ou autre, et donc notre légitimité, pourquoi on était là etc... Et je pense que les associations auront de plus en plus ce rôle ou cette difficulté aussi d'être entre deux, de ne pas être systématiquement opposés à des projets, et de dire au contraire on pousse pour que ça aille dans tel sens et on veut que ça se fasse plutôt là. (...) Donc il y a des cas où les associations sont amenées à soutenir des projets, aux côtés des industriels quasiment, contre les populations. Représentant association départementale.

B. Les associations « locales » : maintenir une pression

Les associations locales ont la particularité d'avoir orchestré l'opposition à l'implantation de l'équipement. Aussi, la participation à une CLIS est un dilemme particulier qui se pose à ces acteurs. En effet, l'engagement dans ces instances peut être considéré, en interne à l'association et en externe, comme une manière de cautionner la présence de l'équipement et/ou son mode de fonctionnement. Le maintien d'une posture d'opposition devient alors difficile à assurer. Aussi, le refus d'y participer est parfois formulé d'emblée. Ainsi à St Palais (Cher) une association locale, pourtant comprise dans la composition de la CLIS, a averti la préfecture de son refus d'y siéger, et ce dès la première séance.

Plus souvent la participation est assortie de la menace de quitter la CLIS en cas d'information insuffisante ou du maintien de pratiques jugées inacceptables. La hantise des représentants associatifs est de servir d'alibi sans obtenir satisfaction à leurs revendications.

La survenue d'un événement non acceptable peut être la cause d'un retrait de la commission. Ainsi, l'apport de déchets hospitaliers dont la commission n'avait été ni informée ni consultée a provoqué le départ de l'association communale de Sonzay (Indre-et-Loire).

« Donc on l'a su [le stockage de déchets hospitaliers] comme tout le monde dans la presse, et on n'a eu aucune information. Il n'y a même pas eu de convocation de la commission de contrôle. A la réunion suivante j'ai vu Mr Royer -c'est lui qui nous intéressait en fait- donc je lui ai donné mes raisons : je ne servais à rien en gros. (...) en fait on était les bonnes consciences d'une certaine manière du pouvoir. Bon ils avaient quelques écolos dans leur truc, donc ça leur donnait une caution presque, parce qu'on était là. Et ça apparaissait un peu comme ça d'ailleurs, dans les comptes-rendus -bon pas au niveau de Sonzay, à Sonzay ils s'en foutent des écolos- mais au niveau de Tours, ça apparaissait comme ça : on a une commission de contrôle, il y a des gens qui sont là pour surveiller, donc tout se passe bien, on fait ça comme il faut. Donc c'était à ce niveau-là. Donc là on voyait bien que le fonctionnement il était aberrant. »
Représentant association locale.

2. Pour les élus : un moyen d'optimisation de leur rôle d'interface entre le site et la population

Les élus représentés au sein des CLIS sont les maires des communes où est implanté l'équipement, accompagnés éventuellement d'un conseiller municipal, ainsi que des élus chargés des déchets au sein des structures intercommunales dotées de la compétence de traitement des ordures ménagères. Dans les cas où les nuisances s'étendent à des communes limitrophes -il est fréquent que les sites d'enfouissement soient situées en bordure des limites communales- la municipalité peut être représentée au sein de la CLIS. Les préoccupations de ces acteurs politiques sont de deux ordres :

- L'optimisation des conditions sociales et environnementales de la présence de l'équipement sur leur commune : limitation des nuisances et maintien de la paix sociale.
- S'assurer d'une certaine maîtrise sur l'installation quand elle est gérée par un prestataire privé, en tant que collectivité cliente : évolution des coûts d'élimination, durée de vie du site.

Les élus se définissent comme des interfaces, des intermédiaires entre leurs administrés et l'équipement de traitement de déchets. Leur participation à la CLIS est donc motivée par l'optimisation de ce rôle de représentant, c'est pour eux la double opportunité d'exprimer des doléances quant aux nuisances de proximité, mais également de recueillir une information qui leur est nécessaire dans la gestion de leur relation avec leurs administrés.

A. La représentation des administrés

Un élément majeur participe de l'assise du rôle de l' élu quant à la gestion des rapports avec l'équipement en général et la participation à la CLIS en particulier, c'est sa fonction de représentation de ses administrés. Quelle que soit la position des élus envers l'équipement en question, leur participation à la CLIS est appréhendée dans le cadre d'un rôle de relais entre l'équipement et la population. Au delà de la possibilité d'expression des désagréments subis par les habitants, la CLIS offre aux maires une source d'informations quant au fonctionnement du site qui leurs sont nécessaires afin de pouvoir répondre aux questions de leurs administrés, et notamment des riverains qui leur font part des désagréments qu'ils subissent.

Les élus se définissent comme des interfaces, des relais entre la population et la CLIS. Quand ils interviennent lors des réunions ils font valoir ce rôle de représentation en parlant au nom de la population, faisant part des plaintes qui leur ont été adressées ou des rumeurs qui courent au sujet de l'équipement. Parler au nom de « ses concitoyens » revient à affirmer sa fonction représentative, et d'autre part donne plus de poids à ses arguments ou revendications. Tout en axant leur rôle sur cette fonction de représentation, certains maires ont souhaité la présence de riverains à la CLIS (tel adjoint qui par ailleurs habite près du site, une association de riverains qui s'est constituée). Dans ces cas, le maire se définit comme celui qui a pu permettre leur participation et a servi d'interlocuteur avec la préfecture et se place dans un rôle de cooptation évoqué plus haut.

La participation à la CLIS pour les élus locaux participe donc de leur rôle politique de représentant et leur offre une occasion de conforter ce rôle de représentant des administrés dans un double mouvement : en relayant leurs doléances, mais également en recueillant des informations permettant de répondre aux interrogations de ceux-ci. Mais cette fonction d'intermédiaire ne se

réalise pas seulement dans le cadre de la CLIS, elle s'inscrit dans le cadre des rapports entretenus avec les exploitants de l'installation de traitement.

A travers leur capacité de réponse aux inquiétudes des habitants et de relais de leurs doléances auprès de l'exploitant et de l'administration, c'est leur légitimité et leur compétence politique qui est en jeu. C'est dans le cadre d'une « *démocratie de contact* » qu'ils conçoivent leur rôle de représentation, privilégiant une « *communication personnelle directe* » (Paoletti, 1999a). Cette fonction de représentation se trouve parfois en compétition avec les associations locales, ils invoquent alors la légitimité que leur confère l'élection et leur souci de neutralité comme garantie de leur rôle de représentant.

Légitimité représentative des élus et utilité de la CLIS

« (...) Les conseillers municipaux sont élus démocratiquement par le peuple. Le peuple est souverain, s'il a des questions, ils doivent les adresser. Le problème des associations ça me hérisse un peu : c'est une sorte de gouvernement parallèle qui n'est pas représentatif : ce sont ceux qui parlent le plus fort qui ont voix au chapitre. Alors qu'il existe des conseils municipaux. Le problème c'est que les gens n'affluent pas pour poser des questions ou dire leurs problèmes, alors que les rumeurs courent. En fait ce sont nos épouses qui reçoivent les doléances, en faisant leurs courses !

(...) Dans les associations c'est convivial, on est entre amis, on peut se raconter des choses, ça ne porte pas à conséquence, on se monte la tête. Alors qu'en face d'une personne élue on a plutôt tendance à baisser la tête, on se dit attention il ne faut pas dire n'importe quoi. (...) Moi je dis venez me voir, je n'ai jamais mangé personne ! Il existe des entités représentatives, légales, pourquoi ne pas les utiliser à fond ! (...) Les associations ne sont pas au courant du problème. Nous sommes élus pour défendre nos concitoyens, assurer leur sécurité. Moi je défends les citoyens de la communauté de commune. »

Elu Communauté de communes.

« (...) La CLIS ça n'est pas jouer les gardes-chiourme, c'est être averti de ce qui se passe, de ce qui s'est fait et de ce qui va se faire. Et là dessus il y a quand même matière à parler. Pas la peine de faire des CLIS de 2 ou 3 heures, autant en faire une par an qui dure 1.5 heures et qui soit constructive ; ça nous permet à nous aussi de ne pas raconter de bêtises. Parce que le Maire c'est à lui qu'on pose toutes les questions, c'est pas à l'exploitant. Les gens ici ils viennent me poser la question à moi.

Quelles sont leurs questions ?

C'est on a vu des camions de pompiers sur le site : qu'est ce que ça veut dire ? Il faut savoir expliquer. Quand il faut être assez diplomate pour ne pas alarmer la population mais lui expliquer sans lui mentir, c'est pas simple. Ça c'est le maire, en direct... c'est ce genre de questions. Les camions : on a vu des camions Belges ou Allemands arriver. Si on n'a pas l'info il faut aller la chercher. On a entendu travailler jusqu'à trois heures du matin : pourquoi ? Je n'ai pas forcément l'information, je dois aller la chercher. Quand ça se termine avec la solidarité avec la Nièvre ? Est ce que la solidarité avec la Nièvre peut nous faire perdre en durée de vie du site ?... Ça rapporte aussi le site, il ne faut pas cracher dans la soupe : 400 à 500 000 F annuels. Le quart de nos recettes. Alors c'est drôlement important, ça permet de faire des choses que d'autres communes ne peuvent pas faire. Ou alors en s'endettant. En plus j'ai une TP de 80 000 F. Comme question aussi : on nous avait dit qu'il y aurait moins de véhicules, c'est pas le cas, pourquoi ? Alors je dis qu'il y a du retard dans la construction des plates formes. Ça c'est tout le temps, il faut expliquer, et à chaque fois remettre l'ouvrage sur le métier. Toujours communiquer. Il n'y a pas une semaine où je n'ai pas une remarque eu sujet du CET. Des questions sur les odeurs aussi... Mais c'est normal, c'est logique : quand on a une usine à gaz comme ça, il faut en accepter les inconvénients. Mais à partir du moment où on sait répondre, ou qu'on a l'information par la suite, il n'y a pas de problèmes, ça se passe bien.

Pour vous c'est quoi l'intérêt ou l'utilité de la CLIS ?

C'est justement d'avoir les informations plus techniques, outre les informations dont on a besoin en temps réel. Si un camion renverse des papiers, on n'a pas besoin de la CLIS, si 50 le font, là il faut réunir la CLIS pour analyser tout ça.... »

Maire d'une commune d'accueil d'un CET.

Si la fonction de représentation et la mise en jeu de leur légitimité sont des traits communs à tous les élus, des nuances se dessinent faisant apparaître des « figures » d'élus différenciées. La ligne de démarcation se rapporte à la position adoptée au moment de l'implantation de l'équipement dans la

commune : selon qu'ils ont été porteurs du projet ou que celui-ci a été ressenti comme une imposition d'une structure intercommunale ou de l'Etat, les élus vont vivre différemment leur rôle de représentant et de membre de la CLIS.

B. Les « élus-promoteurs », responsables à l'égard de l'équipement

Les élus locaux ayant soutenu l'implantation et/ou l'extension de l'installation sur le territoire communal se sentent investis d'une responsabilité certaine dans son fonctionnement. Quand ils ont adopté une position favorable à l'implantation et/ou l'extension d'un équipement de traitement de déchets sur le territoire communal, les élus associent ce choix à une démarche altruiste à l'égard d'un territoire plus large dont on accueille les déchets. Cette position est alors « encodée » en termes de réalisme et de prise de responsabilité face à un problème collectif, de sacrifice pour l'intérêt général.

Ils ont alors un rôle actif de surveillance, et œuvrent à maintenir un certain pouvoir d'action dans le fonctionnement et le devenir de l'installation. Le fait par exemple de négocier avec l'entreprise des apports financiers¹ ou des avantages en nature (traitement gratuit des ordures de la commune, financement d'équipements communaux), ou d'avoir imposé certaines conditions quant aux nuisances notamment, est présenté comme un gage de compétence et de pouvoir de la part du maire et de son Conseil municipal. Il s'agit de donner à voir la preuve de ne « pas s'être fait avoir » mais de détenir une marge de manœuvre, une part de pression envers l'entreprise exploitante. La CLIS permet aux maires qui ressentent une forte responsabilité quant à la présence ou l'extension du site, de donner des preuves du bon fonctionnement, de l'exercice d'une surveillance sérieuse, et par là même de conforter *a posteriori* leur choix d'avoir soutenu le projet. L'objectif est de réduire les nuisances et de rendre la présence du site la plus discrète et la plus harmonieuse possible.

Responsabilité des « élus-promoteurs »

« (...) On est parti aussi quand même avec l'idée qui était que la société de consommation que nous sommes, il faut bien qu'on mette nos détritiques quelque part, on a vu cet esprit-là. Alors on s'est dit si ça pouvait se faire bien, et rapporter un peu quelque chose à la commune, pourquoi ne pas le faire ; on est partis dans cette idée-là sans refuser systématiquement un CET comme on a vu dans certains endroits. Heureusement qu'il y en a quand même quelques uns d'ouverts, parce que je ne sais pas où on retrouverait ça, certainement au milieu des forêts, c'est ce qu'il faut se dire. »

Maire d'une commune d'accueil d'un CET

« (...) Vous avez pu remarquer que [la CLIS] c'est quelque chose qui est prise très au sérieux, c'est pas du folklore, c'est des gens très sérieux qui s'intéressent bien. Et on y a tous intérêt. Moi même parce que je représente la commune, et que vis à vis des habitants de la commune je suis responsable de la bonne exécution de ce centre d'exploitation (...) [l'extension] s'est faite avec une publicité large, réunions, informations et tout. Alors il y a eu un climat assez désagréable au départ parce que cette association qui s'est créée, et qui vraisemblablement ne souhaitait pas cette extension, s'y est prise avec des moyens que je pourrais considérer d'inélégants. Ça a créé un peu de... il y avait les pour et les contre dans la commune. Ça a créé un petit mouvement pas forcément très heureux, et il a fallu que le conseil ait une attitude très sérieuse, très réfléchie, mais on n'a pas voulu entrer dans la polémique, on est restés très ce qu'on devait être, c'est à dire des gens sérieux et polis. Mais ça a créé un petit moment désagréable dans la commune. On

¹ La question des apports financiers pour la commune est abordée différemment : certains évoquent des apports conséquents pour la commune (en insistant par exemple sur les investissements réalisés grâce à cet argent), d'autres le présentent comme un apport minime et se défendent d'avoir accepté l'installation pour des raisons financières.

a subi des pressions... je me souviens du conseil... En fait comme c'était une enquête d'utilité publique la municipalité avait un avis à émettre, simplement un simple avis. Parce que c'était une décision préfectorale : la commune aurait très bien pu dire non et le préfet dire oui, ou le contraire. On n'avait pas un pouvoir de décision dans l'affaire, mais simplement un pouvoir d'appréciation. Et bien sûr on a dit oui avec énormément de conditions, qui ont été toutes acceptées, et qui correspondaient finalement au texte de Voynet, qu'on ne connaissait pas, mais tout ça c'étaient des choses tellement évidentes qu'on y avait pensé. Alors le gros argument c'était de dire effectivement l'entreprise... il y a tout de même une petite erreur de la municipalité de l'époque en disant c'est une entreprise qui travaille sur la commune comme une autre entreprise on n'a pas à mettre notre nez dans ses affaires, ce qui n'était pas tout à fait vrai, parce que l'arrêté préfectoral disait que le maire était, parmi les gens concernés, responsable de la bonne exécution du dit arrêté. Donc quand on a appris qu'on avait rempli le site au bout de huit ans, la municipalité (dont j'étais, en tant que conseiller) était mal à l'aise en disant on a fait comme les autres on n'a rien regardé, c'est là qu'on a mal agi. Et on s'est bien promis si extension il y avait d'être très très vigilants ; et ça a été une bonne motivation pour le faire. Et il s'avère qu'au bout de 4 ans c'est une affaire qui tourne bien, il n'y a pas de remarques à faire, tout se passe bien. L'arrêté préfectoral a été modifié deux fois pour des détails. Une fois parce qu'on surveille aussi les eaux qui passent à travers la couche et qui risquent de se retrouver dans la nappe qui n'est pas très très en dessous. Et donc chaque trimestre on puise dans des forages et on analyse cette eau. Des puits étant inutilisables, il a fallu en refaire et ça nécessitait une modification de l'arrêté. Mais depuis son origine il n'a pas été beaucoup modifié. Alors regardez l'arrêté de 1986 il fait 11 pages, celui de 1998 il y en a 32. Rien que ça... c'est beaucoup plus détaillé, précis, restrictif. En fait cet arrêté-là bénéficie des dizaines d'années d'expérience qui le séparent du premier ».

Maire d'une commune d'accueil d'un CET

C. Les « élus-victimes » et la défense des riverains

En revanche, la présence d'un équipement de traitement de déchets subi est pour d'autres élus vécue de manière négative, voire anxiogène. Certains en effet se sentent dépossédés de tout pouvoir d'influence face à un équipement de nature privée poursuivant des objectifs de rentabilité. L'augmentation des tonnages et *a fortiori* un projet d'extension sont perçus comme une fuite en avant et renforcent cette sensation de non maîtrise quant à l'évolution du site, et le fait de s'être fait « prendre au piège ». La gêne quant à la présence d'une installation sur sa commune par un maire peut être corrélée à un sentiment de délaissement, d'indifférence, de mépris par les membres de la structure intercommunale.

Ces élus vont alors insister sur les désagréments et les nuisances causées aux habitants : les odeurs, les nuisances esthétiques, la gêne et les dommages matériels causés par le passage des camions... Aussi, la CLIS est pour eux un lieu d'expression de ces préoccupations auprès des gestionnaires du site, dans l'optique qu'ils apportent des améliorations à la gestion du site. La présence de représentants administratifs va à leurs yeux conférer un poids supplémentaire dans la prise en compte de leurs doléances. De même que pour les acteurs associatifs, la CLIS revêt alors une fonction de chambre d'enregistrement. La présence de personnes expertes -les inspecteurs des installations classées notamment, mais également les représentants administratifs, ainsi que des associatifs- est importante pour ces élus car elle opère comme une garantie du bon fonctionnement de l'équipement. L'accès à ces figures expertes est dans une certaine mesure un facteur de mise en confiance.

La présence subie d'un équipement

« (...) Moi ce qui m'inquiète dans tout ça c'est que dans des décennies ça sera toujours là. Les générations futures je peux vous dire qu'on leur laisse un cadeau empoisonné, on leur laisse une bombe à retardement. Comment ils réagiront ? Ils réagiront mal qu'on ait accepté, qu'on ait laissé faire. C'est ça qu'il faut voir. Quand un casier est fermé, on ne voit plus rien, ça ne veut pas dire que tout disparaît, c'est à l'intérieur. On a enfermé un problème qui surgira un jour ou l'autre. Parce que ça ne se décompose pratiquement pas, avec le plastique et tout. (...) à la communauté de communes ils sont concernés par le coût, dès qu'on aborde les nuisances ils ne se sentent pas concernés ».
Maire d'une commune d'accueil d'un CET.

Même s'ils n'y associent pas le même contenu -certains revendiquent la possibilité d'effectuer des visites inopinées sur le CET, d'autres se « contentent » des données fournies par l'exploitant ou s'en remettent au contrôle administratif- l'ensemble des élus accorde une grande importance à la surveillance du site et à son suivi. Si tous les élus indiquent avoir de bonnes relations avec les exploitants, le fait de lui demander des comptes et de les obtenir, de suivre de près les évolutions de l'équipement, participe de la légitimation de leur rôle d'élu.

3. Pour les exploitants: une connaissance de l'environnement social du site

Précisons d'emblée que les CLIS semblent être une chose acquise pour les exploitants de sites de traitement de déchets ; aucun d'eux ne s'inscrit en opposition à leur existence, ni même au fait qu'elles revêtent une forme obligatoire. Aussi de ce point de vue les exploitants représentent une catégorie d'acteurs relativement homogène. Les installations de traitement de déchets appartiennent à des grands groupes spécialisés en services environnementaux ou « éco-industries » attentifs à la formation des responsables de sites locaux et à la circulation de « savoirs-faires » en matière de communication et de relations avec « le public ».

C'est d'ailleurs parce qu'elles trouvent un intérêt dans ce type de démarches d'ouverture à leur environnement local que certaines entreprises spécialisées dans le traitement des déchets ont mis en place de tels comités bien avant l'obligation légale, ou que d'autres non soumis à cette obligation s'engagent dans de telles démarches. C'est le cas de Ciment Calcia, qui utilise des déchets comme combustible pour la fabrication de ciment¹.

Au vu du déroulement des réunions des CLIS, les responsables de sites accordent une grande importance à ces moments de rencontre. Plusieurs gestionnaires du site y assistent, et il n'est pas rare que des représentants des antennes régionales fassent le déplacement, notamment en cas d'événement tel que la présentation d'un projet d'extension. Les rapports d'activités sont réalisés avec un soin particulier, de même que les présentations orales illustrées par des supports projetés.

¹ Ciment Calcia a mis en place à partir de 1995 une « Commission de concertation et de suivi de l'environnement » dans chacune de ses dix usines, « dans le cadre de sa politique environnementale » (Ciment Calcia, 2002).

A. Régulation des conflits, contacts avec l'environnement social et maîtrise de l'information

Il s'avère que les exploitants trouvent un intérêt certain dans l'existence de ces structures, pour plusieurs raisons qu'il convient de développer ici.

Si les exploitants conçoivent les CLIS essentiellement selon leur fonction d'information, celle de surveillance n'est néanmoins pas totalement absente, puisque certains affirment qu'elles agissent comme une contrainte à même de produire une amélioration des conditions d'exploitation. Le fait d'avoir des comptes à rendre devant cette assemblée les conduirait à améliorer les conditions de traitement, d'« éviter des dérapages ». Ils affirment que cette amélioration passe nécessairement par la contrainte, qu'elle soit réglementaire ou exercée par la pression sociale. Aussi, l'existence de CLIS représenterait une sorte de pression sur l'exploitant et conduirait *in fine* à une optimisation de la gestion de l'équipement. La fonction de contrainte de la CLIS envers la gestion du site reste toutefois relativement marginale dans les discours des exploitants.

Plus généralement, les exploitants associent à ces instances un double intérêt : l'anticipation de conflits, notamment par le biais d'une meilleure connaissance de l'environnement social, ainsi que la mise en visibilité de leur activité auprès d'acteurs locaux.

Une des principales fonctions que les exploitants attribuent à ces instances est celle de prévention et d'apaisement d'éventuels conflits. « dédramatiser », « dissiper les malentendus » en montrant et en expliquant ce qui se passe dans le site semble pour ces acteurs le meilleur moyen d'anticiper l'émergence d'un conflit¹.

Au delà de l'anticipation des conflits, les CLIS revêtent une fonction de « contenance » des conflits. Elle permet de le gérer « en interne » et d'éviter qu'il ne prenne une dimension publique. En effet, la présence à la CLIS est interprétée comme un engagement de la part des acteurs présents (notamment associatifs) à régler les éventuels problèmes au sein de ces instances sans « faire un tapage » à l'extérieur. Aussi, ces instances sont perçues comme un outil de « maîtrise » de l'environnement social du site.

La CLIS leur offre la possibilité d'un contact avec l'environnement social de leur équipement. Elles représentent pour les exploitants un outil de mesure de la « tension sociale » environnante, une sorte de thermomètre. Elle leur permet d'appréhender « les attentes et les craintes de chacun », et de pouvoir y répondre, tout en offrant l'occasion d'une connaissance améliorée de l'environnement social dans lequel s'inscrit leur équipement. Car s'ils connaissent à peu près les riverains les plus proches et une partie des élus de la commune, les réunions sont l'occasion de rencontrer d'autres acteurs, notamment associatifs, qu'ils ne connaissent pas forcément par ailleurs. Les exploitants partagent cette conviction qu'ils ont tout intérêt à ne pas être avares en explications et informations, à « ne rien cacher », y compris les problèmes qui peuvent survenir, car « les gens pensent toujours que c'est beaucoup plus grave ». Pour ces exploitants qui ont besoin d'informer sur les sites qu'ils exploitent et sur leur activité en général, les CLIS constituent un cadre intéressant dans la mesure où ils maîtrisent l'information diffusée et où ils en accompagnent la réception. En effet, ces professionnels sont parfois inquiets quant à l'utilisation des données qu'ils rendent publiques. Ils craignent une mauvaise interprétation des informations de nature technique

¹ Notons que la mise place de certains équipements, comme les portiques de détection de radioactivité, ont une fonction de réassurance et de transparence au moins aussi importante que de gestion du risque.

par des gens ou par la presse qu'ils ne considèrent pas aptes à les comprendre, voire mal intentionnés. Considérant ces craintes, le cadre offert par la CLIS présente pour eux un double intérêt : il permet de faire acte de transparence tout en « accompagnant » l'information, c'est à dire en fournissant les explications nécessaires. C'est d'une certaine manière une opportunité de limiter la vulnérabilité que représente cette ouverture de leur activité à des regards externes.¹

Le contact avec l'environnement social de l'équipement

« [La CLIS permet] d'avoir un contact plus direct avec tout ce qui est associatif, savoir les attentes et les craintes de chacun, de façon à pouvoir dissiper certains malentendus si il y en avait et puis faire voire ce que l'on fait ici. L'avantage de la CLIS c'est qu'on présente tout ce qui c'est fait dans l'année par le biais d'un rapport d'activité, et aussi c'est qu'on vient sur le terrain. Ça permet aux gens de voir ce qui se fait et peut être de dédramatiser certaines choses. C'était surtout le fait de pouvoir montrer aux gens ce qu'on faisait et qu'il n'y ait pas de malentendu par la suite, c'était une de mes principales préoccupations.

Quel bilan en tirez-vous ? Pensez vous que ça ait été utile de ce point de vue-là ?

Oui tout à fait. les CLIS pour moi c'est très intéressant parce qu'on arrive à connaître ce que les gens veulent, ce qu'ils attendent de nous, et puis ça permet de montrer ; pour l'instant on n'a pas de réel problème, aucun problème grave n'a été soulevé, ça se passe très bien. Mais si un problème arrivait ça permettrait d'éviter qu'il y ait un gros clash.

(...) C'est bien que ce soit imposé aux exploitants, et du reste : ça oblige les associations à se présenter. Après si ils ne viennent pas en CLIS ça n'est pas la peine de faire un tapage. Ça permet à tout le monde de se retrouver et d'être devant leurs responsabilités si un problème se pose.

Responsable d'exploitation d'un CET.

Il convient toutefois de noter que l'interface entre l'exploitant d'un centre de traitement de déchets et le milieu local ne se limite pas aux rencontres lors des CLIS. Elle a lieu tout au long de l'année, sous diverses formes. Certains exploitants insistent sur la nécessité d'entretenir des contacts étroits avec la municipalité et les riverains les plus proches, « pour éviter qu'il y ait des problèmes qui dorment, qui soient latents et explosent ensuite ». Cela se traduit par des courriers informant des travaux prévus et des nuisances qui seront occasionnées. Il s'agit aussi pour eux de recueillir les avis des riverains, qui représentent leur « baromètre au point de vue des odeurs ». Ils expliquent cette volonté de communication régulière par le fait qu'ils ont conscience que certains problèmes ne peuvent pas attendre que la CLIS se réunisse.

B. Une profession soucieuse de son image

Les CLIS ne représentent qu'une partie des points de rencontre entre les exploitants et l'environnement social du site. Ceux-ci sont en effet prolongés à travers ce que nous pouvons appeler des « stratégies connexes » qui visent à créer les conditions d'une mise en confiance. Nous entendons par « stratégies connexes » des pratiques du quotidien qui ne relèvent pas d'une ouverture explicite mais qui participent de la volonté de créer une certaine familiarité. Dans tel CET, le responsable d'exploitation prend soin de sous-traiter certains travaux à des entreprises locales, afin que des entrepreneurs locaux tirent des bénéfices de la présence du site, mais aussi et surtout parce que ces gens qui pénètrent à l'intérieur sont autant de témoins qui pourront attester à leur entourage du bon fonctionnement de l'équipement et du fait qu'il n'y « a rien à cacher ».

¹ « Le fait que les points d'accès soient des lieux de tension entre scepticisme profane et compétence professionnelle leur confère la qualité reconnue de points vulnérable » des systèmes experts. » (Giddens, 1990 : 97).

A ces pratiques du quotidien s'ajoute l'organisation de manifestations de communication. L'organisation de journées portes ouvertes est une pratique relativement répandue, bien qu'elle se solde souvent par une fréquentation très limitée. Elles sont parfois organisées dans le cadre de manifestations locales ou nationales à connotation écologique telles les « Journées de l'environnement », « Nettoyons la Touraine » ou la « Semaine du développement durable ». Toutes ces démarches soulignent l'importance donnée à la production d'une image rassurante et banalisée et d'une inflexion de la profession de la gestion des déchets qui inclut un « savoir-communiquer ».

C. L'occasion de se positionner sur la chaîne des responsabilités

Les CLIS représentent d'autre part pour les gestionnaires privés des installations de traitement l'occasion de clarifier leur position dans « la chaîne » de la gestion des déchets. Les exploitants se sentent montrés du doigt comme responsables des nuisances liées à l'élimination des déchets, en quelque sorte les boucs émissaires du problème déchets. Les CLIS sont alors pour eux l'occasion que soient mises en avant les responsabilités des autres acteurs en la matière, notamment les collectivités clientes, responsables de la mise en place de la collecte sélective.

Redistribution des responsabilités à l'égard du « problème déchets »

« (...) Ça permet de voir aussi les acteurs qui sont en amont par rapport à nous : les communautés de communes, la préfecture, l'inspecteur DDASS. Ça permet que tout le monde soit regroupé et puisse discuter ensemble. Ça remet un peu tous les acteurs ensemble et toutes les questions peuvent être débattues à ce moment-là. Ça évite que chacun suppose des choses dans son coin sans vraiment savoir ce que font les autres. (...) Souvent ça dérive sur le problème des collectes sélectives ; il y a un tonnage qui arrive ici qui pourrait être réduit par le biais des collectes sélectives, ce sont des questions qui sont souvent posées aux acteurs comme le président de communautés de communes. En général les associations arrivent dans ce débat assez régulièrement. Nous on ne peut pas donner d'informations sur la mise en place de la collecte sélective de la ville de Tours ou d'autres communautés de communes, nous on reçoit les tonnages, si rien n'est fait en amont pour les réduire, on ne peut pas imposer une collecte sélective à une commune... (...) Ça permet en fait à tout le monde de savoir ce qui se fait en amont et que nous on subit aussi plus ou moins la non mise en place de la collecte sélective dans les tonnages qui entrent sur la site. (...) »

Responsable d'exploitation d'un CET.

Si la relation avec l'environnement immédiat du site, de même que la communication sur l'activité du traitement des déchets, dépassent largement le seul cadre de la CLIS, celle-ci est saisie comme une occasion supplémentaire et complémentaire dans la gestion de la relation du site avec son environnement social. Elle représente notamment un outil de « mesure » et de régulation des tensions, et de redistribution des responsabilités à l'égard du « problème déchets ».

4. Des instances objets d'appropriations multiples

Ce premier tour d'horizon a permis de mettre en évidence les attentes des différents protagonistes à l'égard des Commissions locales d'information et de surveillance. Chacun des participants poursuit des objectifs qui lui sont propres ; et l'instrument CLIS se présente comme une opportunité pour tenter de les atteindre. Pour autant cette participation n'est jamais « gratuite » ni dénuée d'enjeux.

Nous avons mis en évidence plusieurs traits saillants quant à la perception et à l'utilisation des commissions par les différents acteurs qui les composent. Ils peuvent être ainsi résumés :

- Premiers intervenants dans la mise en œuvre de ces commissions, les acteurs administratifs (agents préfectoraux et des services déconcentrés de l'Etat) appréhendent cet instrument dans une optique informative à destination des populations profanes. Ils s'inscrivent en cela dans la continuité directe des « penseurs » de cet instrument d'action publique qui poursuivent l'objectif d'éduquer les populations à une gestion modernisée des déchets.
- Les représentants associatifs considèrent les CLIS comme une possibilité d'exercer une surveillance renforcée à l'égard des équipements. Ils adoptent une attitude pragmatique à l'égard de l'instrument CLIS qui consiste à demander sa mise en œuvre malgré un relatif scepticisme quant à son efficacité.
- Les élus sont préoccupés par l'optimisation de la présence du site sur le territoire communal, en termes de limitation des nuisances et de versement de compensations. Les CLIS représentent pour eux un moyen d'obtenir des informations leur permettant d'assurer leur rôle d'interface entre le site et la population dont ils se positionnent comme les légitimes représentants.
- Pour les exploitants, les CLIS revêtent une fonction de prévention et de contenance des conflits. Elles représentent un outil de mesure et de maîtrise de l'environnement social du site. D'autre part, elles sont une occasion de redistribution des responsabilités à l'égard du « problème déchets ».

Les grandes catégories d'acteurs prédéterminées ont été affinées, faisant apparaître des nuances, notamment entre agents préfectoraux et agents des services déconcentrés de l'Etat, entre associations « généralistes » et associations locales, entre « élus promoteurs » et « élus victimes ». Pour chacun de ces acteurs, l'intérêt de la CLIS est défini selon une priorité accordée à l'information ou la surveillance. Les attentes des différents protagonistes se regroupent donc selon une dichotomie information/surveillance. C'est en fonction de ces perceptions que se dessinent les rôles joués par chacun des protagonistes et que se mettent en place des relations entre les membres des commissions. Ces relations s'organisent selon les priorités, les compétences et les ressources des acteurs (voir section III).

Tableau 14 : Les attentes des acteurs à l'égard des CLIS

	INFORMATION	SURVEILLANCE
Agents administratifs	- Diffuser l'information dans le but de rassurer les populations - Diffuser une image positive de la gestion des déchets	
Associations généralistes		- Suivi des impacts environnementaux - Suivi de la gestion territoriale des déchets (tonnages entrants, respect des plans départementaux)
« Elus victimes »	- Recueillir l'information nécessaire pour répondre aux questions des habitants	- Suivi de la provenance des déchets - Limitation des nuisances
« Elus promoteurs »	- Recueillir l'information nécessaire pour répondre aux questions des habitants	
Associations locales		- Exercer une pression pour le respect des conditions d'implantation de l'équipement
Exploitants	- Diffuser une image positive de la gestion des déchets - Mise en visibilité des rôles et responsabilité de l'ensemble des acteurs	

D'après les entretiens et observations réalisés en Région Centre

Nous avons mis en évidence les diverses fonctions que peut revêtir cet instrument d'action publique de la part des acteurs concernés. Ce premier aperçu rend compte de la diversité des appropriations, notamment en termes d'information et de surveillance. Aussi, les CLIS sont à même d'être utilisées localement comme outils d'information et/ou de surveillance, et nous pouvons émettre l'hypothèse que cette orientation sera fonction des forces en présence, c'est à dire de la capacité des acteurs à mettre en œuvre leur vision de l'outil.

Section III. Production de l'information et exercice de la surveillance : domination de la « sphère spécialiste »

La perception des acteurs à l'égard des CLIS a fait apparaître combien la question de l'accès à l'information et la surveillance de l'installation revêtent des significations particulières pour chacun des protagonistes. Nous proposons maintenant de rendre compte du fonctionnement effectif des commissions, abordé du point de vue de la circulation de l'information et de l'exercice de la surveillance. Si les données qui constituent l'information discutée lors des réunions proviennent essentiellement de l'exploitant, amenant à une situation de domination de la « sphère spécialiste », un exercice multiforme de surveillance se met en place, mobilisant des types complémentaires de savoirs et de ressources. Apparentées à des *Forums hybrides*, et selon une vision positive de la controverse¹, de telles instances sont à même de donner lieu à un partage de la connaissance et à la

¹ « Parce qu'elles mettent en forme un triple inventaire, celui des acteurs, des problèmes et des solutions, les controverses constituent un très efficace dispositif d'exploration des états du monde possibles lorsque, du fait des incertitudes, ceux-ci ne sont pas connus. Elles favorisent l'enrichissement et la transformation des projets initiaux, permettant simultanément la reformulation des problèmes, la mise en discussion des options techniques et, plus largement, la redéfinition des objectifs poursuivis. Cette exploration, qui vise à prendre la

production d'une forme collective de savoir. Aussi, nous aborderons cette question à l'aide notamment du cadre d'analyse des *forums hybrides* développé par M. Callon, Y. Barthes et P. Lascoumes. Il s'agit de rendre compte de la capacité de ces instances à s'ouvrir à de nouvelles formes de connaissances émergeant en dehors des sphères spécialistes et scientifiques, de leur capacité à provoquer une production collective de l'information et à l'exporter, dans le but de produire de la confiance.

1. Une production univoque de l'information

Nous nous intéressons ici aux conditions de production et de circulation de l'information au sein des CLIS. Considérées comme condition de la restauration de la confiance, la question de l'information discutée dans le cadre des CLIS renvoie aux rapports entre experts et profanes. La possibilité de contre-expertise apparaît comme un enjeu central, pour autant sa mise en œuvre est très problématique, notamment lorsqu'elle a trait aux impacts sanitaires.

A. Le rapport de l'exploitant, principale source d'information

Rappelons le cadre réglementaire relatif à la nature des informations qui doivent être présentées en commission. Le décret du 29 décembre 1993 prévoit que la CLIS soit « *tenue régulièrement informée* » de plusieurs aspects concernant le fonctionnement de l'installation (voir *infra* chapitre 8 section I) :

- des décisions individuelles dont elle est l'objet au titre du régime des installations classées,
- de la nature, la provenance et la quantité des déchets traités l'année précédente, ainsi qu'éventuellement les modifications prévues,
- des résultats d'analyses des gaz et des matières rejetées dans l'air et dans l'eau,
- des modifications envisagées, des accidents et incidents survenus.

Ces informations doivent figurer dans un rapport d'activité produit chaque année et examiné lors de la CLIS. Ce rapport doit en outre être adressé au maire, au préfet, et être consultable en mairie.

Les rencontres sont axées autour d'une présentation du rapport annuel élaboré par l'exploitant, qui tient de fait une place prépondérante dans l'activité des CLIS. La présentation, dans certains cas appuyée par un support visuel, est calquée sur les données qui figurent dans le rapport d'activité qui font l'objet de commentaires et de questions divers.

Aussi, sont systématiquement évoqués, pour les centres d'enfouissement :

- les tonnages entrants et leur provenance,
- les analyses des différents rejets : biogaz, lixiviats, ainsi que des piézomètres placés sur les casiers d'enfouissement et à proximité du site. A cela peuvent s'ajouter des analyses des cours d'eau voisins,

mesure des débordements non cadrés, constitue également un processus d'apprentissage collectif. » (Callon et al., 2001 : 55).

- les travaux en cours ou à réaliser (ouverture de nouveaux casiers de stockage, pose de torchères,...), les accidents ou incidents survenus (incendies, déclenchement des portiques de détection de radioactivité,...).

La lecture du rapport est donc l'élément central autour duquel sont orchestrés les échanges¹. Les membres de la commission sont sensés avoir reçu le rapport avant la réunion, ce qui n'est pas toujours le cas². L'attitude des protagonistes face aux rapports d'activité est très variable ; elle est fonction des capacités de compréhension des données : certains font une lecture exhaustive et critique du rapport, tandis que d'autres en font une lecture plus superficielle, centrée sur les informations qui ne demandent pas de compétences particulière (évolution des tonnages de déchets par exemple).

La mise à disposition de l'information

« (...) je me rappelle les premières CLIS d'il y a 6-7-8 ans, on n'avait pas les rapports. Alors que maintenant on a les rapports quatre jours avant. Ça j'en suis content, ça n'est pas faute d'avoir gueulé. Sinon on ne servait à rien. Je me fais charrier par l'inspecteur de la DDASS qui dit « Monsieur Martin va trouver quelque chose ! ». Ben oui je suis peut être le seul à tout dire. Je mets 3-4 soirées à lire ça. Du reste dans les réunions plénières le préfet avant de terminer me demande si je n'ai rien oublié ! »

Représentant association départementale.

Trois types d'information sont ainsi présentés, tous relatifs au fonctionnement de l'équipement et à la mesure de ses impacts sur l'environnement. Pour chacun de ces groupes d'information sont associés des enjeux particuliers quant à l'inscription du site dans son espace d'accueil. La nature, le volume et la provenance des déchets sont les premiers objet du suivi des équipements. Les modifications ayant trait au volume des déchets entrants, aux capacités et aux procédés de traitement sont déterminantes quant à la durée de vie et donc à tous les types d'impacts qui caractérisent son implantation territoriale : nuisances et gênes, mais également apport financier pour la collectivité d'accueil, et possibilité d'accès à un exutoire pour ses déchets. Le suivi des déchets entrants se double d'une attention portée aux « déchets sortants », qui sont composés des externalités produites par le traitement, à même de provoquer des nuisances et des dommages environnementaux. Ces déchets sortants -notamment les mâchefers pour l'incinération et les lixiviats et biogaz pour l'enfouissement- sont tantôt traités sur place par le biais de procédés et d'équipements adaptés, parfois expédiés dans d'autres centres de traitement.

¹ Bien que les objets discutés dans les commissions soient très orientés par le contenu du rapport, certains « dépassements » ont lieu. La discussion s'éloigne de la stricte lecture du rapport pour se fixer sur d'autres enjeux. Ce « décentrage » s'effectue généralement au profit d'enjeux plus généraux liés à la gestion territoriale ou globale des déchets : sont évoqués l'avancée de la mise en place de la collecte sélective des collectivités clientes de l'équipement, ou l'attitude des individus à l'égard de la pratique du tri et des comportements en matière de consommation. Ces dépassements, qui contribuent à élargir le spectre des responsabilités face au problème déchets (nous développerons ce point plus loin), sont plus ou moins encouragés ou réfrénés par l'animateur de la réunion. Son attitude en termes de recadrage de la discussion est donc déterminante.

² Il semble toutefois que la tendance soit à la systématisation de l'envoi des rapports avant la tenue des réunions, suite aux nombreuses réclamations à cet égard.

B. Des ajustements à la marge.... Vers un pouvoir de contre-expertise ?

L'objet des discussions est dans une grande mesure déterminé par le contenu du rapport. Or, ces informations mises en discussion proviennent d'une source unique : l'exploitant de l'équipement. La provenance et la nature des informations mises en discussion révèlent une domination de la sphère spécialiste ou technicienne sur la sphère « profane » pourtant conviée à participer. Cela dit, les échanges au sein des CLIS donnent lieu à certains ajustements, tant en matière de présentation que de production de l'information.

Ainsi nous avons pu observer des modifications concernant les conditions de présentation des données, dans l'objectif de faciliter leur compréhension ou d'évaluer avec plus d'exactitude les impacts sur l'environnement. Il a par exemple été décidé au sujet d'analyses d'eau, de faire figurer les seuils réglementaires ainsi qu'un rappel des analyses précédentes, ou d'indiquer le niveau d'eau des piézomètres au moment des prélèvements.

Inversement, il arrive que les données fournies dans le rapport d'activité soient jugées trop denses et trop nombreuses. Il a ainsi été demandé à l'exploitant d'un incinérateur de réaliser une synthèse plus accessible. Selon un inspecteur des installations classées, ces réactions et ces attentes différentes quant à l'information fournie correspondraient à la nature des équipements : *« pour les incinérateurs on a des rapports très complets et du coup une demande pour des synthèses alors que pour les CET ça a été le contraire : les rapports étaient au départ plus succincts et ont tendance à se complexifier. »*. D'emblée, les exploitants des incinérateurs, équipements reposant sur une technologie complexe, produiraient des rapports d'activité denses et volumineux, tandis que ceux des CET auraient une forme plus légère.

Au delà de la forme des données présentées, les échanges au sein des CLIS peuvent donner lieu à des modifications quant à la production-même de l'information, notamment pour ce qui a trait aux analyses. Il est par exemple suggéré de réaliser des prélèvements ou des analyses supplémentaires, ou encore de modifier les conditions de prélèvements¹ dans le but d'optimiser la mesure des impacts sur le milieu environnant. Ces nouvelles informations demeurent toutefois produites et mises en forme par l'exploitant (ou des laboratoires auxquels il sous-traite les analyses).

Les membres des CLIS formulent parfois des demandes de données qui dépassent le cadre auquel se tient l'exploitant et nécessitent la production d'une nouvelle information. Il ne s'agit pas de « contre » expertise à proprement parler, mais de l'évaluation d'impacts non prévus par le cadre réglementaire ou par l'exploitant tels que l'évaluation d'un risque face à un aléa naturel. Ces demandes, dans la mesure où elles sont formulées avec précision, peuvent donner lieu à la réalisation d'études complémentaires. Ainsi, un exploitant d'un centre de stockage situé en bord de Loire, a fait réaliser à la demande d'une association départementale, une étude visant à évaluer la résistance d'une digue en cas de crue centennale de la Loire. La réalisation de cette étude a été confiée à un bureau d'études et financée par l'exploitant. Les conclusions, intégrées au rapport d'activité, font état d'une stabilité suffisante de la digue en question. Ce cas, exemplaire en ce qu'il représente la seule forme de production d'information « nouvelle » que nous ayons observée, appelle deux commentaires. D'une part, la demande émane d'un représentant d'une association

¹ Un représentant d'une association généraliste a par exemple suggéré de réaliser les prélèvements d'eau d'un cours d'eau jouxtant un site de stockage en période d'étiage, quand il est le plus vulnérable aux pollutions.

fortement instituée et reconnue, et elle porte sur la mesure d'un impact défini avec précision. Ces deux facteurs, qui renvoient à la capacité d'expertise et au « sérieux » des protagonistes, semblent avoir été déterminants dans l'obtention de l'accord pour réaliser cette étude. D'autre part, la production de ces données résulte de la demande d'un seul acteur, et a été assurée par l'exploitant - qui a contracté avec le bureau d'études et a mises en forme les conclusions- ; aussi, elle ne peut pas être assimilée à une production collective de la commission. Ce qui se jouait dans ce cas précis dépassait l'évaluation du risque d'effondrement de la digue : la capacité de l'association à se positionner comme experts de l'environnement, et à démontrer la vulnérabilité de l'équipement, tandis que l'exploitant, en y répondant favorablement, donnait à voir sa capacité d'ouverture.

C. La grande incertitude des impacts sanitaires

En revanche, lorsque les demandes d'informations supplémentaires à celles fournies par l'exploitant portent sur des impacts difficilement identifiables, elles restent sans réponse. C'est le cas des impacts sanitaires, sources d'inquiétudes quel que soit le procédé de traitement. Les questions relatives à la toxicité des émanations sont récurrentes lors des réunions (*les biogaz contiennent-ils des dioxines ? Quelle est la toxicité des gaz émanant des torchères ?*). Il semble à ce titre que les craintes liées à l'incinération se reportent sur les centres d'enfouissement, se manifestant par des interrogations relatives à la nocivité des biogaz et à la toxicité des rejets dans l'air.

Le cas de la CLIS d'un récent CET dans le Cher est tout à fait symptomatique d'un paradoxe entre les préoccupations des habitants en termes de santé et leur incapacité à mobiliser de l'expertise. Il est proposé par le représentant de l'association locale (qui regroupe des habitants à l'origine mobilisés contre le projet) de créer un « jardin d'expérience » où seraient plantés des légumes sensibles à la pollution, afin de les analyser. A cette proposition les représentants de l'entreprise exploitant le site mettent en avant les autres sources de nuisances qui risqueraient de fausser les résultats, sous-entendant l'inutilité d'une telle démarche. *« Les responsables de la société Genêt font remarquer que les émanations du CET sont souvent moins nocives que celles du centre ville. En outre la présence de nombreuses entreprises dans le Saint Amandois risqueraient de fausser l'interprétation des résultats (présence de métaux lourds). L'autoroute toute proche est aussi un facteur de pollution non négligeable. »*¹. La multiplicité des sources de pollutions potentielles est donc présentée comme une raison pour ne pas engager une démarche de mesure et d'analyse. Il s'agit d'une sorte de dilution des responsabilités eu égard aux impacts environnementaux : la présence d'autres sources de pollutions potentielles justifie le fait de ne pas effectuer de mesures qui ne pourraient avec certitude être imputées à un seul pollueur. Finalement, la proposition émanant de la sphère profane qui a tenté de mobiliser ses propres connaissances a été jugée non pertinente par la sphère spécialiste. Lors d'une réunion suivante, les mêmes interrogations concernant les impacts sanitaires sont formulées à nouveau. L'exploitant, puis les représentants de la DDAF et de la DDASS répondent tour à tour qu'à leur connaissance il n'existe pas d'études sur ces questions. Suite à ces refus, aucun des protagonistes n'a tenté de s'engager dans une démarche

¹ Sous préfecture de Saint-Amand-Moron, Procès verbal de la réunion du 1^{er} février 2002 de la CLIS du CET d'Orval.

de production de cette information jugée manquante. Aussi, la CLIS s'est avérée incapable à œuvrer pour la production d'une information pourtant revendiquée.

Or, la possibilité de faire appel à des sources d'information externes à la CLIS existe, même si elle est restreinte par le cadre formel. En effet, les arrêtés préfectoraux rendent possible dans la plupart des cas l'invitation de « personnalités extérieures ». Cette possibilité d'ouverture à une expertise extérieure reste cependant sous le contrôle du préfet, lui seul ayant le pouvoir d'effectuer cette invitation. Pour autant, dans les cas que nous avons observés, cette possibilité d'ouverture n'est pas utilisée, elle n'est pas non plus revendiquée par les protagonistes. Si le regret d'une information univoque et lacunaire est exprimé, les moyens offerts pour tenter une pluralisation des sources d'information ne sont pas pour autant utilisés. Les acteurs qui remettent en cause l'information qui leur est fournie et dénoncent son insuffisance ne s'engagent pas dans une tentative de production d'information contradictoire et indépendante. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce qui apparaît comme un paradoxe. D'une part le manque de compétences nécessaires pour orienter la réalisation d'analyses, c'est à dire définir les termes de la production d'une expertise. D'autre part l'isolement associatif, c'est à dire l'absence de fonctionnement en réseau d'associations. En effet, l'appartenance à des réseaux associatifs spécialisés ou généralistes facilite la circulation des informations et des savoir-faire. Enfin, cette capacité à mobiliser des ressources cognitives semble moindre dans le cas d'équipement existants, comparativement aux situations de projets d'implantation (voir partie II).

D. Le maintien de la suspicion

Les données présentées en CLIS ne satisfont pas toujours les membres, notamment les riverains et représentants associatifs, qui émettent des doutes quant à l'indépendance des organismes réalisant les analyses et souhaitent un élargissement des impacts mesurés. Ces suspicions quant à la bonne foi des exploitants et à la véracité des informations données sont partagées par nombre de protagonistes : élus, représentants associatifs. La diffusion de l'information écrite ainsi que les visites, pourtant unanimement appréciées, n'évacue pas un sentiment de suspicion et le maintien d'une attitude de vigilance.

Enfin, notons que les aspects financiers ne font l'objet ni d'information ni de surveillance, que ce soit au niveau de la gestion communale du service public d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères¹, ou de la gestion des équipements (qu'ils soient de nature publique ou privée). La seule information de nature financière qui apparaît dans de rares cas dans les rapports d'activités concerne les garanties financières que l'exploitant doit constituer en prévision de la fermeture du

¹ Les aspects financiers du service public de collecte et d'élimination des déchets ménagers doivent figurer dans les rapports communaux ou intercommunaux. Le décret qui encadre la réalisation de ces rapports impose deux indicateurs : le montant annuel des dépenses du service et leurs modalités de financement ; le montant annuel des principales prestations rémunérées à des entreprises sous contrat. L'enquête réalisée par FNE, l'ADEME et le Ministère de l'environnement révèle que ces informations ne figurent pas toujours, ou avec un manque de précisions (ADEME/MEDD/FNE *Rapports annuels déchets. Premier bilan sur les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets*, 44 p.).

site¹. Tout au plus les prix pratiqués par tonne de déchets réceptionnée sont mentionnés oralement lors des réunions, notamment par les représentants des collectivités clientes.

Le maintien de la suspicion

« (...) Mais moi je n'ai pas trop confiance dans les résultats des analyses qu'on me donne parce que ce sont toujours des bons résultats ! mais bon il faut bien prendre quand même... c'est comme avec les déchets, vous n'allez pas me dire, même si ils sont bien mis, broyés etc. , qu'il n'y a pas de pollution qui se dégage ! Dans l'ancienne décharge de St Amand, on mettait n'importe quoi. Et maintenant c'est Genêt qui a fait le centre d'enfouissement et qui a la tâche de remettre en état, de surveiller cette ancienne décharge. Dernièrement on en a parlé : ils font des carottages et il n'y a rien, les analyses sont bonnes. Vous y croyez vous ? Moi je n'arrive pas à croire ça. Tant mieux si ça ne pollue pas... Ou alors la pollution est partie avec l'eau... »
Représentant association départementale, CHer N 18

« (...) Dans l'enfouissement c'est la pollution des eaux qui est évidente. S'il n'y a pas de tri en amont on enfouit n'importe quoi... le problème des boues d'épuration c'est pareil. On nous donnera des analyses fausses qu'on ne pourra pas contrôler. Si on ne trouve pas des organismes indépendants pour faire des analyses, de toutes façon on s'arrangera pour que les analyses soient bonnes. »
Représentant association départementale

A propos des CLIS et des CLI du nucléaire, P. Lascoumes écrivait : « (...) il ne s'agit plus seulement d'assurer une diffusion de données préconstituées, ni de recueillir de simples avis mais de créer des cadres d'échange contribuant à la définition, la validation et l'exportation d'informations. » (Lascoumes, 2004 : 309), cela étant permis notamment par le fonctionnement de ces instances dans la durée. Notre observation des CLIS nous conduit à beaucoup de réserves quant à la capacité effective de ces instances à redéfinir et à pluraliser les conditions de production de l'information. Si des formes d'apprentissage ont bien lieu, elle s'effectuent en sens unique : les profanes se forment aux connaissances expertes, mais sans que celles-ci fassent l'objet d'une remise en cause. Ces instances sont des lieux de formation, mais ne sont pas utilisées comme des lieux « d'apprentissage mutuel ».

2. Mise en place d'un système multiforme de surveillance

Considérant les conditions de la production des informations mises en discussion au sein des CLIS, l'exercice de la surveillance est essentiellement fondé sur ces rapports d'exploitation qui représentent à la fois les objets et les moyens de la surveillance. Celle-ci va donc porter sur les deux principaux aspects abordés dans ces rapports : les flux et la provenance des déchets, ainsi que la mesure des impacts environnementaux.

Pour autant, l'exercice de la surveillance au sein de la CLIS ne se limite pas à l'étude et à la discussion des informations contenues dans le rapport, ni à des informations écrites et/ou formalisées. Il s'avère au contraire que plusieurs formes de surveillance se mettent tacitement en place, produisant un système de surveillance différencié et multiforme. Ce système est constitué de différents objets auxquels se rattachent les acteurs en fonction notamment des ressources cognitives dont ils disposent. Aussi, il convient de présenter plus en détails ce qui fait l'objet d'une

¹ Un rapport d'activité fait ainsi figurer l'arrêté préfectoral fixant le montant des garanties financières ainsi que l'acte de cautionnement conclu avec une banque.

surveillance, quels acteurs privilégient quels objets, ainsi que l'organisation des relations entre les acteurs à cet égard.

A. La surveillance administrative mise en public

Avant d'étudier les différentes formes de surveillance qui se mettent en place dans le cadre de la CLIS, il convient d'aborder la « première » forme de surveillance à l'œuvre à l'égard de l'équipement. Il s'agit de la surveillance officielle exécutée par l'administration dans le cadre du régime des installations classées, qui consiste à vérifier l'adéquation entre le fonctionnement de l'installation et le texte principal qui l'encadre, l'arrêté préfectoral d'autorisation. Cette surveillance ne s'opère pas dans le cadre de la CLIS, mais il est nécessaire de souligner son importance dans la mesure où elle représente l'unique forme officielle de surveillance qui peut donner lieu à des mesures coercitives pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'installation.

Le contenu et le résultat des opérations de surveillance administrative sont livrés au « public » que représente l'ensemble des membres de la CLIS extérieurs à ce suivi qui a lieu dans le cadre de la relation exploitant/administration. Lors des réunions, l'inspecteur des installations classées en charge de l'équipement en question est amené à faire état de ce suivi. Ce rendu prend une forme plus ou moins exhaustive. Dans certains cas l'inspecteur précise le nombre de visites effectuées dans l'année, le détail des observations qu'il a faites à l'exploitant et le cas échéant les procédures administratives auxquelles elles ont donné lieu. Dans les cas où le suivi ne donne pas lieu à des redressements administratifs, l'inspecteur ne donne généralement pas le détail de l'opération d'inspection de manière formelle, il l'évoque éventuellement dans le cours de la discussion.

L'information relative à la surveillance administrative peut prendre une forme écrite. Nous avons rencontré ce cas de figure une seule fois : un rapport d'activité comprenant une copie des échanges écrits entre l'inspecteur et l'exploitant qui font suite aux visites d'inspection. Cette forme assez aboutie d'exposition de l'inspection administrative reste l'exception. Dans la majorité des cas ces échanges ne figurent pas, tout au plus sont mentionnées les dates de visites de l'inspecteur.

Le contrôle réalisé dans le cadre des installations classées peut être amené à être renforcé du fait de la tenue de réunions de CLIS. Dans ce cas, la visite est essentiellement motivée par le souci de l'inspecteur d'être au fait des dernières évolutions du site, de pouvoir répondre le plus exactement possible aux questions qui lui seront posées, de ne pas laisser passer d'éventuels dysfonctionnements qui seraient à même de le discréditer. Aussi, la mise en public du travail de l'inspecteur par le biais de la CLIS peut conduire de fait à un certain renforcement du contrôle de l'installation.

Le travail de contrôle mis en public

« Quand vous savez qu'il y a une CLIS de prévue est ce que vous faites une visite avant ? »

Ça dépend du temps qu'il a pu y avoir entre ma dernière visite et la CLIS. Par exemple pour St Palais j'avais fait une visite au début de l'été, donc j'y suis retournée. Ça permet d'être au courant des modifications et aménagements, et de ne pas se retrouver bête devant une question.

(...) ça me semble important d'arriver à la CLIS avec une bonne connaissance du site, même si on parle du rapport d'activité 2001. Pour être en mesure éventuellement d'informer, d'expliquer, ou même déceler des problèmes. (...) Il vaut mieux l'avoir constaté avant que ça soit quelqu'un d'autre qui soulève le problème. »

Inspecteur des installations classées, DDAF.

Les commissions représentent autant d'occasions de mise au point et de mise en public de la relation entre l'exploitant et l'inspecteur des installations classées. Elles représentent également une source d'informations supplémentaires intégrées à l'activité formalisée de contrôle : c'est le cas lorsqu'un inspecteur demande à être « informé officiellement » d'incidents survenus (incendies, glissements de digues) figurant dans le rapport d'activité.

Les inspecteurs sont parfois amenés à « féliciter » les exploitants pour la bonne tenue de leur équipement. Ces marques d'encouragement sont exprimées soit de manière formelle et publique (par une prise de parole dans le cadre de la réunion), soit de façon plus informelle et personnelle, pendant la visite par exemple.

(Inspecteur des Installations classées) : [la société exploitante du site] doit être vigilante et accepter uniquement les DIB provenant de centre de tri, pas ceux en provenance des entreprises directement. Les industriels doivent se plier à cette règle !
(Directrice des collectivités territoriales, Préfecture). On a envoyé des lettres aux industriels. Il va falloir arriver à cet effort de tri !
(Inspecteur des Installations classées): surtout que les centres de tri de DIB sont sous-utilisés
(Directrice des collectivités territoriales, Préfecture): il nous manque un moyen de coercition, une pénalité pour les obliger à passer au centre de tri.
(Inspecteur des Installations classées): c'est aussi à l'exploitant de dire non. Il faut refuser !
(Directrice des collectivités territoriales, Préfecture) (à l' Inspecteur des Installations classées) : on ne peut pas faire quelque chose nous au niveau de l'arrêté ? (à tous) :dans la mise en conformité des sites on peut être plus contraignants.
(Inspecteur des Installations classées) (à exploitant) : vous nous avez adressé une demande de mise en conformité, dont le but est de fondre dans un unique arrêté tous les arrêtés qui ont été pris. Je préciserai la nature des DIB qui peuvent entrer et les obligations de refus, vous serez en mesure de refuser des chargements.
(Directrice des collectivités territoriales, Préfecture): et nous en mesure de contrôler.
(représentante de l'association SEPANT) : ça habituera les industriels, en vue du futur incinérateur.
(Inspecteur des Installations classées): ce qui me fait surtout peur ce sont les brûlages sauvages dans les sites industriels le vendredi soir.
(Directrice des collectivités territoriales, Préfecture): l'effort de tri est conséquent pour les OM mais pas pour DIB
 CLIS de Sonzay, 2004 (notes personnelles)

Il est nécessaire d'insister sur le rôle et le statut tout à fait particuliers des acteurs administratifs au sein des commissions. Parce qu'ils sont responsables de ce suivi administratif et connaisseurs de l'installation en question, les inspecteurs des installations classées -et plus généralement les représentants des services de l'Etat- apparaissent comme des garants du bon fonctionnement de l'installation et du respect des normes. L'opportunité d'exercice d'une surveillance à l'égard d'équipements présentant des risques pour l'environnement n'est rendue possible que par la présence des représentants administratifs et par la consignation écrite des échanges dans les procès verbaux.

Pour l'ensemble des membres de la CLIS la présence des services administratifs ainsi que la production de comptes-rendus est primordiale, elle confère à la CLIS une fonction de « chambre d'enregistrement » des griefs et des revendications. Pour ainsi dire, la CLIS ne revêt de valeur à leurs yeux qu'en raison de son caractère administratif. L'important n'est pas tant de faire état de désagréments ou de mécontentements, mais de les exprimer en présence de ces acteurs dotés d'un rôle central en raison de leur capacité d'expertise et seuls détenteurs d'un pouvoir à l'égard de l'exploitant. L'expression de doléances auprès de l'exploitant ne revêt aucun intérêt et ne suscite aucun espoir qu'elles soient prises en compte, seule compte la pression que représente une éventuelle sanction de nature administrative.

A travers l'importance accordée à la rédaction des comptes-rendus, qui confère un poids particulier à ce qui a été exprimé par les protagonistes, les CLIS représentent un moyen d'exercer une pression en vue d'une meilleure gestion du site. Et là, c'est bien la présence de l'administration qui est déterminante quant à l'efficacité des revendications exprimées.

La confiance administrative

« (...) Même [sans pouvoir de décision], ça porte forcément. Parce que si par exemple je dis, sans rien y connaître, qu'il y a eu des gros bidons arrivés dans le CET, quand ça arrive dans les oreilles des gens de la préfecture et tout... (...) je pense que ça porte énormément. »

Maire d'une commune d'accueil d'un CET.

« (...) Il y a la DRIRE, il y a aussi un laboratoire qui vient, un laboratoire départemental, enfin des services comme ça où les gens c'est leur métier, donc ils peuvent apprécier les chiffres, comparer des valeurs, ils savent de quoi ils parlent quoi. C'est vrai que s'il n'y avait pas cette CLIS c'est des gens qu'on ne verrait sans doute pas, et à qui on ne pourrait pas demander de renseignements. Quand ils partent d'ici en disant tous les chiffres sont bons, on est dans les normes de rejet etc., bon on peut leur faire confiance, c'est la DRIRE quand même. S'ils donnent le certificat pour exploitation à l'exploitant c'est que bon c'est bien exploité quoi. Donc à ce niveau là oui je pense que la CLIS a un fonctionnement satisfaisant. On fait une réunion pour éplucher le rapport, et une réunion sur place, comme cet après midi. On visite, l'exploitant explique le fonctionnement, où ils en sont, voir comment c'est géré, on peut poser toutes les questions qu'on veut, bon je pense que c'est un bon fonctionnement. (...) c'est intéressant d'avoir une CLIS parce qu'on a des réunions avec la DRIRE, des gens qui sont spécialistes et qui sont au courant des lois, des textes, ça oblige l'exploitant à venir faire son rapport, on lui pose des questions et tout, c'est quand même intéressant, ça permet de mettre tout à plat et de discuter vraiment de la gestion, de ce qui est fait, de ce qui ne devait pas faire, etc. Alors qu'avant je n'ai pas l'impression qu'il y avait ça. L'exploitant il devait donner le résultat qu'il voulait donner, c'était certainement moins suivi et moins précis. C'est vrai qu'à ce niveau-là on a dû gagner en clarté. (...) Et du fait qu'il n'y avait pas de CLIS il n'y avait rien de formel. Peut être que l'exploitant venait voir le maire de temps en temps avec un papier on a eu tant de tonnage cette année ceci-cela, mais bon s'il n'y avait pas d'obligation de sa part ça devait rester assez succinct je pense ; alors que maintenant il est quand même tenu de donner un dossier de résultats, avec ses mesures et tout, c'est quand même plus formel. »

Maire d'une commune d'accueil d'un CET

En parallèle à cette surveillance administrative, nous avons identifié trois grandes catégories de surveillance qui sont fonction de l'objet soumis à surveillance et des acteurs impliqués. Chacune d'elle se focalise sur un ou plusieurs des objets présentés plus haut.

B. La surveillance « technique » ou « experte ».

Il s'agit de la prise en considération d'éléments relatifs au fonctionnement de l'équipement ainsi qu'aux impacts qu'ils génèrent. Les données soumises au contrôle sont de nature technique et scientifique requérant un certain niveau de connaissances ; cette surveillance « experte » est assurée par des protagonistes se positionnant en experts. Les représentants des différentes administrations se situent évidemment sur ce terrain de l'expertise technique, et exercent leur rôle de surveillance en complément des inspecteurs. Pour ce qui est des autres acteurs, notamment les représentants associatifs, le positionnement comme expert est fonction des compétences et des connaissances sur un ou plusieurs sujets. Il est donc très lié à la formation, à l'activité professionnelle passée et/ou présente, ainsi qu'à l'ancienneté de l'engagement associatif. L'exercice de la surveillance est alors axé sur le domaine de prédilection de l'individu : qualité de l'eau, procédés techniques, chimie,... Les acteurs qui revêtent ce rôle d'expertise sont dans la plupart des cas les représentants

des associations « généralistes ». Leur investissement de longue date sur le thème des déchets ainsi que l'appartenance à d'autres instances telles que le CDH, leur a permis d'acquérir des connaissances qui leur confèrent un regard d'expert. Plus rarement, d'autres membres des CLIS, comme des élus, se positionnent sur ce terrain de la surveillance technique. Ce positionnement s'explique alors par leur activité professionnelle.

Cette « surveillance experte » s'appuie sur une lecture détaillée et critique des rapports d'activités. Il s'agit pour ces protagonistes de donner à voir une capacité de compréhension et de critique des informations produites par l'exploitant, et par là même une réelle aptitude de surveillance. Les ajustements quant à la présentation et à la production de ces données dont nous avons fait état s'inscrivent dans une optimisation de la surveillance experte. Tel représentant associatif ou tel élu en mesure de mobiliser certaines connaissances -de nature scientifique- va discuter les résultats d'analyse présentés, et éventuellement suggérer des prélèvements ou des analyses supplémentaires, dans le but d'améliorer la mesure des impacts sur le milieu environnant.

Cette catégorie de surveillance est en quelque sorte un prolongement de la surveillance administrative avec laquelle elle s'articule dans une logique commune plus ou moins explicite, mais à laquelle elle peut se heurter. Certains représentants associatifs perçoivent une attente de la part des agents administratifs à leur égard, pour dénoncer des dysfonctionnements qui pourront ensuite faire l'objet d'une action réglementaire. Cette reconnaissance comme experts de l'environnement tient pour beaucoup à une présence dans les réseaux d'action publique locale, et aux relations entretenues avec les différentes administrations, au point que les acteurs associatifs se positionnent dans le prolongement et en complémentarité avec l'activité administrative. Ce rôle de surveillance experte dans le cadre d'une proximité avec l'administration n'évacue par pour autant le maintien d'une vigilance à l'égard des acteurs administratifs, jugés enclins à dissimuler des dysfonctionnements plutôt qu'à désavouer d'autres services administratifs.

« Surveillance experte » et « surveillance administrative » : entre complémentarité et compétition

« (...) La seule chose qui est bien dans les CLIS c'est que l'administration attend que nous les associations on l'ouvre. Eux ils ne peuvent pas l'ouvrir, ils attendent qu'on le fasse. Le préfet m'avait dit que je jouais parfaitement mon rôle de poil à gratter (...) Et puis ce ne sont que les associatifs qui peuvent dire les quatre vérités. Jamais ils n'avanceront quelque chose. Donc ils comptent sur nous pour être un peu le poil à gratter. Il y a des choses que l'on dit nous qu'eux ne diront jamais. Parce que je ne sais pas, ils sont frileux, ce sont des administrations... la DDASS est plus frileuse que la DRIRE. La DRIRE, avec ce jeune ingénieur qui était là, on se donne un petit coup d'œil, on est devenus complices. On travaille très bien ensemble. La DDASS, j'appelle avant une réunion pour dire je vais parler de ça ou ça -parce que je préviens : j'estime que c'est une politesse d'annoncer la couleur avant d'attaquer- je n'ai pas pu l'avoir alors je lui ai parlé avant la réunion. Et n'empêche que quand j'ai annoncé la couleur il s'est rebiffé, il ne s'attendait pas quand même à ce que je mette les pieds dans le plat comme ça. Mais après à la fin de la réunion il m'a dit c'est bien, il était content. Parce que ça n'était pas à lui de le dire. Alors il y a la DRIRE et la DDASS, et celui qui compte les points c'est la DDE. Donc il y a la DDASS, la DRIRE, la DDE, moi, et on tourne. Les maires on ne les entend pas, les autres associations non plus... si les maires quand il y a à voter ils votent, et ils votent tous en bloc. Si un dit pour, tout le monde dit pour, c'est affreux... »

Représentant association départementale.

« (...) Quand on se connaît on finit par avoir des contacts avec l'administration, c'est à dire que la DDASS nous dit par exemple je compte sur vous pour nous appuyer sur ça ou ça. »

Représentant association départementale.

« (...) Dans les CLIS ça m'avait un peu amusé : je voyais que le maire il n'y croyait pas : c'est bien, mais qu'est ce que nous on peut maîtriser ? On va soulever toutes les incohérences ? On va se trouver en face

d'un préfet, de l'administration et de l'entreprise. L'entreprise elle reste toujours très prudente, mais le préfet et les administrations se tiennent par la main, et tout ce qu'on soulève de toute façon le fonctionnaire de l'administration va chercher à démontrer qu'on dit n'importe quoi... »

Représentant association départementale

« (...) Je pense que la COVED fait son travail honnêtement. Ils se sont mis aux normes. Il n'y a donc pas grand chose à dire, la seule réserve est : est ce qu'il y a une vérification suffisante de la part des services de la DDASS ? J'avais évoqué cette question de la vérification en CLIS, l'inspecteur n'a pas été content : il m'a dit je n'ai pas de compte à vous rendre, si le travail d'inspection ne vous convient pas demandez au préfet d'augmenter les effectifs de la DDASS. (...) je fais part des récriminations des citoyens de la communauté de commune, qui me sont rapportées par les maires, et je les transmets à la COVED. Comme ça en l'exprimant, la DDASS est au courant. J'ai tendance à en faire un peu trop, de façon à montrer à la COVED que nous sommes vigilants, qu'ils ne peuvent pas faire n'importe quoi. »

Elu Communauté de Communes.

La dimension de l'expertise technique créée au sein de la CLIS une frontière entre les « experts » et les « profanes », et l'exercice de cette forme de surveillance donne lieu à un phénomène de « cooptation » implicite, où les seconds s'en remettent aux premiers. Les membres qui ne possèdent pas les compétences techniques requises -riverains, élus, représentants d'associations locales-, placent leur confiance dans les « experts » -représentants d'associations généralistes, services de l'Etat. Ce phénomène de cooptation atteste de l'organisation implicite d'une complémentarité entre les différentes formes de surveillance que nous avons identifiées.

« Surveillance experte » et cooptation des acteurs

« (...) Il y a toutes les mesures techniques, c'est là où on va débattre. Mais là je laisse la parole aux associations, elles s'en chargent, de débattre pour l'environnement. Les associations qui sont autour de la table elles posent des questions. (...) C'est bien représenté parce qu'on a des administrations comme la DRIRE et la DDASS, la chambre d'agriculture, CCI... c'est pas trop mal représenté. Mais la CLIS n'a pas de pouvoir de décision, elle n'a que des avis. Donc autant avoir les avis d'un maximum de personnes capables d'en donner, des bons. Et je dois bien avouer aussi que les organisations environnementales sont très calées là dessus. Ils y sont sensibles certainement. »

Maire d'une commune d'accueil d'un CET.

« (...) On a le rapport une fois par an, j'épluche un peu le rapport pour voir grosso modo ce qu'ils font, où ils en sont, mais après au niveau réglementaire c'est discuté au sein de la CLIS avec les gens de la DRIRE, il y a aussi une association qui est très pointue sur tout ce qui est réglementation, donc c'est surtout eux qui posent des questions très précises sur la réglementation. (...) Il y a un contrôle qui est quand même assez général, par la réglementation, il y a des techniciens qui peuvent juger des valeurs des chiffres, des riverains qui peuvent donner leur sentiment sur les nuisances, sur leurs espoirs de fermeture, enfin tout le monde peut s'exprimer, je trouve que c'est assez satisfaisant. »

Maire d'une commune d'accueil d'un CET.

C. La surveillance « directe » de proximité

Contrairement à la « surveillance experte », la « surveillance directe » ne nécessite pas de connaissances techniques particulières. D'autre part elle a un caractère informel et diffus. Elle est fondée sur une observation directe et quotidienne du site par les voisins et certains élus locaux attentifs voire suspicieux. Ceux-ci exercent une vigilance à l'égard de certains signes qui pourraient témoigner d'un mauvais fonctionnement de l'équipement : provenance des camions, identification des odeurs,...

Là aussi se mettent en place des systèmes de coopération : les représentants des associations départementales s'en remettent aux observations effectuées par les habitants proches, élus ou représentants d'associations locales. Cette forme directe de surveillance se développe dans le cadre de réseaux de relations locaux, formels et informels, au sein desquels circulent des informations directement ou indirectement liées au site.

Les membres de la CLIS prennent appui sur ces indications pour poser des questions en réunion. Par exemple tel maire qui demande des renseignements sur les conditions d'accès aux déchets et aux réserves d'eau en cas d'incendie, suite à des discussions qu'il a eues avec les pompiers.

Les formes de la « Surveillance directe » :

« (...) Si je constate quelque chose qui ne va pas (par exemple un trafic de camions qui ne respecte pas les itinéraires...), je demande à voir le directeur. Il faut d'abord essayer de traiter les choses à la base, avant de faire bouger l'administration, ce qui n'est jamais bon. Il vaut mieux avoir des bonnes relations avec la COVED. Donc je vais les voir. Si ça bouge pas je vais m'adresser directement à la sous-préfecture. »
Maire d'une commune d'accueil d'un CET.

« (...) J'ai demandé à faire partie de la CLIS surtout pour une raison, c'est que c'est tout près de la centrale nucléaire et qu'il y avait des mouvements de camions nocturnes qui ne me plaisaient pas beaucoup. J'avais un indic dans le coin, un copain... on a fait faire une étude pour voir si on retrouvait des déchets radioactifs. Elle a été accordée, aux frais de l'exploitant. »
Représentant association départementale.

« (...) Nos questions sont posées, on y répond rarement complètement, et puis quel impact ? (...) Est-ce qu'on aurait l'occasion de savoir ce qui se passe ? On a toujours l'occasion de savoir, il y a toujours des oreilles qui traînent ça et là. C'est l'avantage d'une association de protection de l'environnement, on pourrait très bien être interpellés par une association communale qui à un moment crie au scandale ou appelle au secours pour faire entendre sa voix. »
Représentant association départementale.

Cette surveillance s'effectue en dehors de la CLIS, même si les visites organisées à la suite des réunions complètent cette connaissance visuelle du site. Pour autant, ces acteurs locaux (élus, associations, riverains) ne se satisfont pas de cette forme encadrée d'accès au site. Ils revendiquent l'officialisation et le renforcement d'une surveillance directe en demandant un droit de visite inopinée sur le site. Celui-ci leur est le plus souvent refusé au motif de la sécurité, bien qu'ils soient expressément invités à effectuer des visites en prenant rendez-vous.

Ce rôle de « sentinelle » n'est pas pour autant rejeté par les exploitants, qui au contraire le facilitent voire l'initient en demandant par exemple aux riverains de consigner les nuisances qu'ils subissent. Pour ce faire ils leur remettent des cahiers destinés à noter la nature et la date de survenance des odeurs, du bruit, ou des envols de déchets. L'objectif recherché par l'exploitant est l'amélioration de leur propre connaissance des nuisances qu'ils produisent afin d'y remédier plus efficacement. Cela peut d'autre part leur permettre de discréditer certaines critiques qui leur sont adressées en mettant en évidence le caractère « subjectif » de la perception des odeurs¹.

Reprenant la typologie proposée par Y. Sintomer², qui s'est attaché à identifier les différentes formes de « savoirs citoyens » sollicités lors des démarches participatives, le type de savoir valorisé

¹ Un exploitant commentant lors d'une CLIS les notes relevées dans un cahier explique que deux voisins ne sont pas incommodés de la même manière par les odeurs, et que la sensibilité aux odeurs est corrélée à la visibilité des déchets.

² Communication de Y. Sintomer à la journée d'études « Y-a-t-il un « savoir citoyen » mobilisable dans la démocratie participative ? », Paris, 27 février 2006.

dans les CLIS s'apparente à une « *expertise d'usage* », matérialisée par la connaissance de proximité mobilisable par les habitants, davantage qu'à une forme de « *raison ordinaire* » renvoyant au « *bon sens citoyen* », à la capacité de porter un jugement sur une question d'ordre général, lequel est mis en valeur par exemple dans les conférences de consensus ou jurys de citoyens. On reconnaît aux citoyens leur statut « *d'experts de leur quotidien* ».

On est donc face à une dissonance entre les acteurs locaux (élus, associations et riverains) et les exploitants quant à l'exercice de cette forme de surveillance. Les premiers l'effectuent et/ou la revendiquent la plus ouverte possible, dans l'objectif de déceler d'éventuels dysfonctionnements, ce qui suppose que l'accès à l'information ne soit pas canalisé par l'exploitant. Les seconds souhaitent justement organiser cet accès dans un cadre formalisé qu'ils maîtrisent, à l'instar de l'information de nature plus technique.

D. La surveillance « territoriale » de la gestion des déchets.

Il s'agit là d'un autre aspect de la surveillance, dont l'objet dépasse le site même, qui consiste à contrôler la cohérence entre les données relatives au site et les documents plus généraux sensés réguler la gestion des déchets, notamment les schémas de planification départementaux. Ce type de surveillance est majoritairement assuré par les associations d'envergure départementale, institutionnalisées et insérées dans les réseaux départementaux. La participation à d'autres instances de concertation à une échelle plus large -commissions d'élaboration ou de révision des plans départementaux d'élimination des déchets, comités départementaux d'hygiène,...- leur permet de croiser les informations provenant de différentes sources. Les CLIS sont pour les représentants associatifs et les représentants de la préfecture l'occasion de rappeler que les objectifs affichés dans les plans départementaux doivent déterminer le fonctionnement des équipements.

Ce rattachement à des préoccupations de portée plus globale est à mettre en lien avec un souci pour les associations généralistes de se démarquer du « nimbyisme » : leur motivation ne procède pas du refus de recevoir les « déchets des autres » mais de parvenir à une gestion rationalisée des déchets. L'attention portée à la destination et au mode de traitement des déchets sortants participe de cette démarche de surveillance de l'ensemble de la chaîne des différentes opérations de traitement sur un territoire vaste qui dépasse largement l'espace concerné par les impacts environnementaux et sociaux.

De même que pour l'exercice des autres formes de surveillance, les échanges au sein des réseaux associatifs (FNE notamment) sont déterminants. Ce fonctionnement en réseau permet de mettre le fonctionnement du site en perspective avec les territoires voisins, dans le souci d'une gestion plus rationnelle et plus respectueuse de l'environnement. Ainsi, une représentante associative du Cher justifie sa position contre l'acceptation des déchets dans un centre du Cher par l'effet néfaste qu'une telle décision aurait pour le département de la Nièvre.

Le territoire des déchets

« (...) Vous voyez par exemple hier on a parlé de cette augmentation de tonnages de la Nièvre. Le préfet a pris la décision seul. Il a dit OK -(puisque ce préfet-là avait dit moi je suis l'homme le plus haut du département, donc j'ai tous les droits). Il a pris la décision tout seul de faire emmener les déchets de la

Nièvre dans ce CET. Nous on a été contactés par des associations de la Nièvre disant si ils acceptent dans le Cher ils ne feront rien dans la Nièvre etc. Ils nous ont contacté quand il y avait eu des marchandages, des démarches. Donc Mr Martin [responsable d'une autre association départementale] a pris ça en main, et puis on a envoyé des lettres, des articles dans les journaux etc., pour dire que ça n'était pas normal qu'on reçoive des déchets de la Nièvre etc. Donc au comité de suivi du plan, ça c'est passé 5-6 mois après -on avait envoyé pas mal de lettres au préfet et aux conseillers généraux- (...) »

Représentant association départementale.

« (...) Pour St Palais j'essaie de pousser pour qu'on n'emmène plus les boues, les eaux résiduelles vers la station d'épuration de Bourges mais qu'on les traite sur le site. Parce que si on les emmène à Bourges ça veut dire on ne peut plus rien en faire. Et à Bourges il disent oui mais les boues de station on ne peut pas les épandre, il faut les incinérer –c'est eux qui poussaient d'ailleurs pour l'incinération à l'époque, parce qu'ils ont un volume de boues et ils ne savent pas quoi en faire. Donc je dirais quelque part c'est aussi d'essayer, par ce biais-là, on enlève de la station d'épuration les déchets les plus toxiques, on les traite autrement, parce les grands centres de stockage de classe 1 ils le font : ça s'évapore et après la matière sèche ils la mettent directement dans le centre. Donc chaque fois d'année en année ils disent oui, on va bientôt installer un prototype, on ne sait pas encore bien le faire mais dans le domaine industriel ça prend des années... bon moi je les soupçonne un peu de repousser, mais on s'aperçoit que de l'autre côté les élus ce qui les intéresse c'est plutôt les nuisances au jour le jour, le trou dans la route, le bruit du camion, des trucs comme ça. (...) ».

Représentant association départementale.

Tableau 15: L'engagement des acteurs dans différentes formes de surveillance

	SURVEILLANCE EXPERTE	SURVEILLANCE DIRECTE	SURVEILLANCE TERRITORIALE
Services préfectoraux			Rappel des orientations du PDEDM
Inspecteur des installations classées	Effectuée lors des visites		
Elus des Collectivités clientes			Durée de vie du site
Elus de la commune d'accueil		Relaye les plaintes des administrés : camions, odeurs, envols	Durée de vie du site
Associations généralistes	Conditions de réalisation des analyses		Cohérence avec le PDEDM
Associations locales	Demande d'analyses supplémentaires pour mesurer l'impact environnemental et sanitaire	Relevé des plaques d'immatriculation Plaintes relatives aux odeurs, aux pollutions visuelles	
Association locales thématiques ¹		Observation du milieu : cours d'eau, faune et flore	
Riverains		Suivi des nuisances olfactives et visuelles directes et indirectes	

D'après les entretiens et observations réalisés en Région Centre

Ces trois principales formes de surveillance que nous avons identifiées s'inscrivent en complémentarité les unes des autres. Leur mise en œuvre est très liée à la nature de l'information convoquée (données techniques, données « sensorielles » ou réglementaires). Aussi, chacune d'elle nécessite la mobilisation de ressources distinctes, et l'engagement des individus dans tel ou tel type de surveillance est fonction du type de ressource qu'il est en capacité de mobiliser. Si l'on reprend

¹ Nous faisons référence ici à une association de pêche qui, selon la typologie de P. Lascoumes, défend un intérêt focalisé et local.

le cadre d'analyse proposé par P. Knoepfel, C. Larrue et F. Varone, l'exercice de la surveillance repose sur une articulation entre deux types de ressources: la « *ressource cognitive* », qu'ils définissent comme « *constituée par les connaissances acquises relatives aux données techniques, sociales, économiques et politiques du problème collectif à résoudre* » et la « *ressource interactive (...) construite à partir des attributs individuels des acteurs en présence, de la qualité de l'organisation des structures administratives ou sociétales auxquels ils appartiennent et de l'existence de réseaux de relations entre les différents acteurs de la politique publique (...)* ». C'est bien l'interaction entre ces deux types de ressources : la dotation en compétences techniques pour l'analyse des données, l'accès à un réseau local, associatif ou administratif, qui déterminent l'engagement dans un type ou un autre de surveillance.

3. L'exportation de l'information inexistante

Aucune des CLIS observées ne s'est engagée dans une démarche d'« *exportation* » de l'information. Cette question est abordée épisodiquement lors des réunions, mais aucune de ces instances n'a opté pour une politique définie de diffusion systématique de l'information. Certaines pratiques anecdotiques peuvent toutefois être mentionnées. Dans une CLIS du Loir-et-Cher un journaliste était invité par la préfecture à assister aux assemblées, mais cette pratique n'a pas perduré et ne s'est jamais généralisée à l'ensemble des CLIS. Généralement, les relations avec la presse locale quand elles existent sont gérées par l'exploitant : soit à la suite d'incidents ou d'événements extérieurs à l'équipement qui suscitent l'intérêt de journalistes, parfois à l'initiative de l'exploitant. C'est le cas de la société exploitant l'incinérateur de Blois qui organise une conférence de presse après la tenue des CLIS.

Mais la règle générale pour les CLIS observées est l'absence de démarche de diffusion de l'information gérée collectivement par ces instances.

A. L'information passe par la représentation

S'il existe une relative diffusion de l'information à l'extérieur de la CLIS, elle est gérée de manière aléatoire par chacun des protagonistes. Chaque membre assure le relais de l'information diffusée en CLIS auprès de ceux qu'il estime représenter.

Ainsi les maires et les élus locaux se positionnent comme relais auprès de leurs administrés. Nous avons évoqué l'importance pour eux d'être tenus au courant des évolutions et du fonctionnement du site pour pouvoir répondre aux éventuelles questions de leurs administrés (voir *infra* section II). Mais ce processus d'information a lieu dans le cadre de relations interpersonnelles et au gré des demandes particulières des habitants, et non par une diffusion systématique qui pourrait prendre la forme d'un article paraissant dans le bulletin municipal par exemple, ou d'un affichage en mairie¹.

¹ Dans notre panel d'observation une seule municipalité affichait les comptes-rendus des CLIS en mairie. Dans ce cas précis, le maire avait été favorable à l'implantation du centre d'enfouissement puis à son extension. L'effort de diffusion de l'information s'inscrivait dans un souci de donner à voir l'exercice d'une surveillance sérieuse de la part de la municipalité qui se sent investie d'une responsabilité quant à la présence du site sur le territoire communal.

Aussi l'accès à l'information pour les habitants passe par une démarche de demande¹. Les élus ne se disent pas opposés à une information systématique mais ne s'y engagent pas pour autant. Deux explications peuvent être avancées à cet égard. En se positionnant comme relais de l'information les élus confortent leur statut de représentant. D'autre part, il n'est pas forcément souhaitable pour eux de raviver régulièrement auprès des citoyens l'idée de la présence d'un équipement de traitement de déchets sur la commune. Cela peut expliquer une relative passivité quant à la gestion de l'information, qui ne fait que rarement l'objet d'une mise en public.

Les associations adoptent des stratégies différenciées d'exportation de l'information en fonction de la gravité des situations.

L'information « quotidienne » (rapports d'activité des exploitants, comptes-rendus des réunions) ne donne pas lieu à retour actif systématique des représentants auprès de leurs adhérents. Une mise à disposition de l'information recueillie est toutefois assurée dans le cadre du suivi de leur activité de représentation (dépôt des dossiers au local, listing des fonctions de représentation des membres). Pour ce qui est de l'information des habitants, cette responsabilité incombe à leurs yeux aux élus locaux qu'ils souhaiteraient plus actifs en la matière. Si la diffusion d'une large information est souhaitable, elle n'est pas de leur responsabilité mais de celle des décideurs locaux, en l'occurrence des élus. *« Mme Martin (aux maires) : le compte-rendu de la CLIS, vous le mettez dans vos bulletins municipaux ? Parce que la CLIS c'est information et surveillance, il n'y a pas que nous qui devons informer. »*². S'il leur est demandé d'assurer ce rôle de relais ils mettent en avant le manque de moyens dont ils disposent.

L'engagement dans une démarche active d'information est réservé aux cas problématiques (équipements ne respectant pas les normes) ou aux événements particuliers. Cela s'inscrit en cohérence avec la vision qu'ont ces acteurs des CLIS, perçues comme des outils de surveillance. Les associations ont alors un rôle de « tireur d'alarme » (Bernstein & Jasper, 1998) : l'équipement concerné ne fera donc l'objet d'un article dans la presse locale ou dans le bulletin de l'association qu'en cas de dysfonctionnement avéré.

Les acteurs associatifs et le relais de l'information

« (...) le bulletin de liaison me paraît très important...A la réunion de bureau je vais dire je suis allée à la CLIS : soit je fais une intervention aux membres du bureau, soit au Conseil d'administration. Soit ça donne suite à une prise de décision immédiate (lettre, mise en rapport), soit c'est simplement un bruit de fond et l'information très résumée est faite au niveau du bureau. Les dossiers sont mis au local. Dans le prochain bulletin il y a toujours un récapitulatif des activités, avec qui s'est rendu où. »

Représentant association départementale.

« (...) Je pense à une CLIS qui a eu lieu une fois sur un centre de stockage à S- Pierre-Givernais, où là effectivement immédiatement on a communiqué, mais c'était pour monter l'opposition au projet. Mais quand les choses vont relativement bien.... Mais s'il y avait un problème, par exemple à St Palais, je pense que je ferais une information. S'il n'y a pas spécialement de choses... dire voilà ce qu'on a trouvé dans l'eau, ou voilà ce que l'on souhaiterait, c'est vrai qu'on pourrait le faire, mais pour l'instant on ne l'a pas relayé. C'est vrai que les associations de protection de l'environnement qui se sont montées, souvent ont une origine d'opposition à un projet, certaines ont disparu, certaines, comme celle à laquelle je suis a évolué avec un côté institutionnel : on participe à des commissions, on est un petit peu institutionnel, et on donne des avis

¹ Il s'agit donc d'une « information passive », selon F. Jamay qui différencie « l'information passive » qui confère un droit d'accès à des informations en matière d'environnement de « l'information active », qui consiste à l'organisation d'une diffusion de l'information (Jamay, 1998).

² Réunion de la CLIS d'Orval, novembre 2003, notes personnelles.

sur les projets ; mais quand les choses se passent bien on ne va pas forcément communiquer pour dire c'est une bonne chose... c'est quand ça va pas que l'on s'exprime. »
Représentant association départementale.

B. Mais pas d'exportation collective

Si la nécessité d'une diffusion de l'information au delà de la CLIS fait l'unanimité, il existe des réticences à rendre publiques certaines informations, notamment celles de nature « scientifique » relatant des résultats d'analyse. Les producteurs de ces informations, les exploitants, de même que les représentants des services de l'Etat, émettent des réserves à livrer ces données sans qu'elles fassent l'objet d'une explication, de peur qu'elles soient mal interprétées. « *M Dupré [Association pour la pêche et la protection du milieu aquatique d'Ivoy-le Pré-Henrichemont] demande à ce que les analyses des lixiviats soient affichées à la mairie de St palais. M Martin [DDASS] rajoute que les analyses ne sont utiles que si elles sont commentées.* »¹

Ces réticences à diffuser une information non maîtrisée, non accompagnée, rejoignent les craintes des exploitants que nous avons évoquées. Cela nous conduit à souligner de nouveau combien la CLIS représente un cadre qui permet une certaine maîtrise de l'information donnée. Ces instances apparaissent alors comme des espaces de formation et d'éducation des profanes au problème déchets.

Les exploitants privés des équipements de traitement de déchets sont finalement les seuls à s'investir dans une démarche de diffusion publique de l'information, mais sans qu'elle soit directement liée à la tenue des CLIS, excepté le cas de la conférence de presse mentionnée plus haut. L'information auprès du public prend la forme de journées portes ouvertes, pratique qui bien qu'elle se solde souvent par une fréquentation très limitée, tend à se généraliser à tous les équipements d'envergure importante, notamment quand ils sont engagés dans une démarche de respect de l'environnement via la certification ISO 14000.

Les CLIS ne sont pas vecteurs d'une exportation de l'information qui serait organisée de manière collective par cette instance. Les démarches d'exportation sont orchestrées de manière segmentée par les protagonistes en fonction de leurs intérêts propres. Les exploitants ont une certaine réticence à diffuser de l'information sans en accompagner la réception. Les élus souhaitent rester les référents entre le site et les habitants, et n'éprouvent pas d'intérêt à rappeler la présence du site à travers une information trop présente. Quant aux associations elles craignent qu'une information routinière ne prenne la forme d'une publicité au bénéfice de l'exploitant. D'autre part elles réservent le recours à la médiatisation à la dénonciation d'un problème majeur. Elles partagent, avec les acteurs administratifs, le souci d'une économie de moyens. Aussi, tous ces éléments convergent dans l'absence d'une exportation collective de l'information.

Ces observations quant à la relation entre la CLIS et son extérieur soulignent le caractère fermé de ces instances. Son ouverture repose sur des mécanismes de représentation de certains intérêts admis à participer (associations, riverains, ...), mais en aucun cas d'une mise en public.

¹ Préfecture du Cher, CLIS de St Palais, Compte-rendu de la réunion du 24 octobre 1996.

4. Intensité, ouverture et qualité des CLIS : analyse à partir de la grille des *Forums Hybrides*

La question de la production et du partage de l'information au sein des instances étudiées renvoie aux réflexions sur les processus d'apprentissage collectif. La notion de *Forums Hybrides*¹ et la « grille d'évaluation » de ces forums proposée par M. Callon, Y. Barthes et P. Lascoumes (2001) représentent un outil d'analyse tout à fait pertinent pour les instances que nous étudions. Aussi nous proposons de mettre en perspective notre observation des CLIS avec chacun des critères (intensité, ouverture et qualité) qui constituent leur grille d'évaluation. « *Forums parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif. Hybrides, parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. Hybrides, également, parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés qui vont de l'éthique à l'économie en passant par la physiologie, la physique atomique et l'électromagnétisme.* » (Callon *et al.*, 2001 : 36).

D'une certaine manière, les conclusions relatives aux CLIS rejoignent celles obtenues par les auteurs (qui évoquent plusieurs instances dont les enquêtes publiques, les CLI, les *focus groups* et les CLE) : l'intensité, au delà du cadre formalisé, l'ouverture et la qualité sont très dépendants des conditions de mises en œuvre des procédures. Cela n'annule pas pour autant l'intérêt de tenter une évaluation des CLIS à l'aune de cette grille, en mettant en évidence ce qui ressort du cadre formel de la procédure et ce qui a trait au fonctionnement effectif de ces instances.

L'intensité correspond à « la profondeur de la remise en cause de la coupure imposée par chacune des délégations spécialistes et non spécialistes » (Callon *et al.*, 2001 : 216). Il s'agit de la capacité des procédures à « permettre aux non-spécialistes de collaborer avec les spécialistes », et notamment la précocité de l'engagement des profanes, dès la formulation des problèmes.

Or, le degré d'intensité des CLIS semble particulièrement faible. En effet, la description présentée plus haut des conditions de production de l'information fait apparaître que celle-ci émane des seules sphères spécialistes (professionnels et administratifs). L'accès à cette information technique nécessite un processus d'apprentissage par les profanes. Celui-ci est possible, mais il reste conditionné et encadré par le cadre formel de la procédure. Pour une meilleure compréhension de l'information, les profanes doivent passer par les experts dont ils deviennent de fait dépendants. Les conditions pratiques de ces instances (durée des réunions limitées, documents écrits produits par l'exploitant et pas toujours envoyés avant les réunions) limitent de fait et surtout conditionnent les possibilités d'apprentissage. En tout état de cause, cet apprentissage est univoque et hiérarchisé : c'est aux profanes d'aller vers la science et non l'inverse. Certes, on constate un souci certain à l'égard des préoccupations des riverains, qui pourrait s'apparenter à un *souci du collectif* évoqué par M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthes (nous pensons notamment aux carnets donnés par les exploitants aux habitants pour que ceux-ci notent les odeurs). Or, cette considération se limite à une appréhension du riverain comme outil de mesure à partir de critères fournis par

¹ « Les forums hybrides sont des tentatives plus ou moins spontanées, plus ou moins organisées, qui dans leur diversité sont autant de dispositifs permettant d'explorer, par essais et erreurs, les réponses possibles à ces questions entourées d'incertitudes radicales. » (Callon *et al.*, 2001 : 168).

l'exploitant, et non à une ouverture à des profanes pour discuter le problème en question et à l'accueil de nouveaux points de vue. Il ne s'agit pas de discuter le problème, mais de le mesurer ; aux acteurs qualifiés (services de l'Etat et exploitant) d'interpréter les données et de juger des mesures pertinentes.

L'ouverture de la procédure à de nouveaux acteurs est le second critère proposé par M. Callon P. Lascoumes et Y. Barthes. Pour évaluer cette ouverture, deux sous-critères sont avancés : *la diversité et l'indépendance des groupes invités à participer*, ainsi que le contrôle de la représentativité, c'est à dire la *capacité à suivre la transformation des groupes*, à « *encourager la redéfinition itérative des identités émergentes* » (Callon et al., 2001 : 217). Dans le cas des CLIS, cette ouverture est possible, et elle est effective, avec l'intégration de nouveaux participants, notamment des riverains et des associations. Cependant, cette ouverture est là aussi conditionnée par le cadre formel de ces instances, en l'occurrence par l'accord du préfet seul à même de nommer de nouveaux membres.

La qualité des prises de parole est appréhendée à l'aune de leur « sérieux », c'est à dire la « faculté des protagonistes de déployer avec toute l'acuité et la pertinence souhaitable leurs arguments et leurs revendications » ainsi que de la continuité, qui correspond à la capacité à durer des prises de parole. La continuité est de fait rendue possible par la permanence des CLIS, et elle est effective dans le sens où les différents protagonistes avancent les mêmes arguments et gardent le même registre de préoccupations sur le long terme. Quant à la solidité des argumentations elle semble tout à fait relative. Cela renvoie à la situation de domination de la sphère scientifique sur la sphère profane que nous avons explicitée. Les acteurs « profanes » qui se démarquent des connaissances techniques et des données présentées en les mettant en doute par exemple, ou en revendiquant des données de nature différentes ou produire dans des conditions différentes s'exposent parfois au discrédit de la part des autres protagonistes. La « profanité » est acceptée -on ne refuse jamais de fournir des explications et des précisions- , mais dans la mesure où elle demeure en état de soumission par rapport à la sphère spécialiste. Il s'opère d'ailleurs une certaine injonction à se familiariser avec les considérations techniques et « objectives » de l'équipement en question (effectuer des visites par exemple) pour pouvoir être entendu.

Tableau 16: Evaluation des CLIS à partir de la grille d'analyse des Forums Hybrides

CRITERES	SOUS-CRITERES	EVALUATION DES CLIS	
		VALEUR	COMMENTAIRE
<i>Intensité</i>	Degré de <i>précocité</i> de l'engagement des profanes dans l'exploration des mondes possibles degré d'intensité du <i>souci de composition</i> du collectif	Faible	Forte coupure entre les sphères profane et spécialiste, domination de la première sur la seconde Riverain utilisé comme outil de mesure, non comme porteur d'un point de vue sur le problème Pas de souci de mise en discussion du problème
<i>Ouverture</i>	Degré de <i>diversité</i> des groupes consultés et degré de leur <i>indépendance</i> vis à vis des groupes d'action constitués degré de contrôle de la <i>représentativité</i> des porte-parole des groupes impliqués dans le débat	Forte mais...	L'ouverture est conditionnée par le cadre formel (accueil de nouveaux soumis à l'autorisation du préfet). Sélection des participants par l'administration, préférence pour un public riverain
<i>Qualité</i>	Degré de <i>sérieux</i> des prises de parole degré de <i>continuité</i> des prises de parole	Forte mais...	Continuité permise par la permanence des CLIS et effective car les protagonistes gardent le même registre de discours

D'après Callon et al., 2001 : 219

L'évaluation très mitigée des CLIS à l'aune de la grille des Forums hybrides appelle plusieurs commentaires. Le cadre formel est assez contraignant, le fonctionnement est très centralisé autour du préfet qui seul peut décider de modifications quant au fonctionnement de l'équipement, de la réalisation d'études, et du fonctionnement de la CLIS (acceptation de nouveaux membres,...). Si la présence administrative est une garantie de sérieux et dans une certaine mesure de « mise en confiance », elle peut représenter un frein au fonctionnement de l'instance en tant que collectif. En effet, ces instances sont déterminées par les stratégies et intérêts de chacun des acteurs, mais n'ont aucune dimension collective, notamment en matière d'exportation de l'information. Nous n'avons pas non plus observé de fonctionnement collectif entre groupes d'acteurs tels que les élus ou associations, qui pourraient se retrouver en dehors pour formuler des avis, des propositions, des revendications, et les porter avec plus de poids. Finalement, ces remarques nous ramènent à la particularité de notre terrain d'étude : nous avons observé des « CLIS ordinaires », que nous avons suivies une fois l'équipement en fonctionnement. La même étude réalisée à la CLIS de Montchanin, marquée par un passé particulièrement sensible et par une mobilisation sociale active, aurait peut être donné lieu à des résultats différents...

Nos résultats sont en outre à mettre en perspective avec des instances voisines des CLIS. A ce titre les observations effectuées par Y. Barthes relatives aux CLI des installations nucléaires soulignent la propension à utiliser ces instances comme moyens de canalisation du débat. « *Les CLI témoignent certes de l'ouverture du processus et contribuent à le doter d'un certain degré de visibilité ; dans la mesure où elles obligent les techniciens de l'ANDRA à présenter de manière régulière les recherches, elles les exposent à la critique. Mais elles n'apparaissent pas pour autant comme les vecteurs d'un large débat public au niveau local.* » Ce se sont que des « *fragments d'espace public qui favorisent certes l'expression d'une parole critique mais qui permettent dans le même temps de la canaliser (...) tentative de fixer la controverse dans un cadre institutionnel.* » (Barthes, 2006 : 167).

L'analyse de la circulation et de l'exportation de l'information, de l'exercice partagé de la surveillance, puis du fonctionnement des CLIS en tant que *forums hybrides* a mis en évidence un fort degré d'institutionnalisation et d'encadrement du débat, laissant peu de place au développement de formes de connaissances et d'expertise profanes à égalité avec les savoirs experts. Il reste maintenant à évaluer la capacité de ces instances à se positionner comme arènes de discussion et de reformulation territorialisée du « problème déchets ».

Section IV. La CLIS, les déchets et le territoire

Les CLIS sont clairement associées au fonctionnement d'un équipement particulier et aux nuisances qu'il est à même de générer. Pour autant l'équipement d'élimination n'est que l'exutoire, le maillon final de toute une chaîne d'opérations multiples à laquelle prennent part divers acteurs publics et privés. Par la diversité des acteurs qu'elle réunit et par la mise en discussion de l'élimination des déchets, nous pouvons supposer que les CLIS sont à même d'œuvrer comme des espaces de mise en débat de la question des déchets dans une acception élargie (de la production à l'élimination) sur un territoire donné qui s'apparenterait au territoire de « production ».

Nous abordons dans cette dernière section consacrée aux CLIS différents aspects de la relation d'un équipement avec son « territoire d'accueil » et avec le « territoire du problème », à partir de plusieurs enjeux mis en discussion au sein des commissions tels que la provenance des déchets, la gestion des nuisances, les événements relatifs à la vie de l'équipements (les projets d'extension notamment). Il s'agit de saisir comment s'opère au sein de ces commissions l'articulation entre les territoires en jeu, notamment entre le « territoire-bénéfice » qui correspond à l'espace de collecte des déchets et le « territoire-coût » qui subit les inconvénients de l'équipement de traitement. Nous avons décrit le processus de réouverture et de mise en débat du « problème déchets » suscité par le conflit d'implantation d'un incinérateur (partie II). Il s'agit maintenant d'évaluer la capacité des CLIS « ordinaires » à se positionner comme des espaces de mise en débat -et de définition- du « problème déchets » dans sa dimension territorialisée.

1. Un territoire d'acceptation des déchets ?

Une des questions sous-jacente à cette approche territoriale consiste à identifier dans quelle mesure est formulée au sein des CLIS une définition d'un territoire d'acceptation des déchets. L'étude réalisée par D. Jodelet concluait que, outre les aspects techniques des équipements, les volumes et la nature des déchets entrants jouaient comme facteurs d'acceptation : « *on se dit prêt à accepter des installations qui reçoivent des déchets venus de distance proches (principe de proximité), dont le volume est restreint et la durée de vie courte.* » (Jodelet, 1997 : 180).

La réaction « NIMBYiste » tant évoquée pour (dis)qualifier les réactions d'opposition conduit à se demander s'il existe un territoire d'acceptation potentiel, comment et par qui il est déterminé, quelle forme il prend. A travers les questions de provenance des déchets et de gestion des nuisances se dessinent en filigrane les « territoire de production » et l'espace des impacts de la « solution » représentée par les équipements de traitement.

A. La provenance géographique des déchets

Chercher à identifier un « territoire de production » des déchets revient pour chaque équipement d'élimination à regarder la provenance des déchets, c'est à dire les collectivités clientes. Les arrêtés préfectoraux d'autorisation des installations indiquent avec plus ou moins de précisions les territoires de provenance des déchets autorisés à y être éliminés¹. Malgré des disparités quant à la définition des territoires de provenance, il apparaît que le département représente l'espace de référence pour les déchets ménagers, tandis que pour les déchets particuliers tels que l'amiante cet espace est plus large et s'étend à la région. Mais tout en indiquant une préférence départementale, les autorités préfectorales n'imposent finalement pas de contraintes fortes quant à la provenance géographique en laissant possible l'acceptation de déchets des départements limitrophes. Le cadre réglementaire se caractérise par sa souplesse quant à l'espace de production, qui de fait est déterminé par les contrats passés entre l'exploitant et les collectivités et entreprises clientes.

Les données relatives à la nature et à la provenance des déchets traités constituent, avec les impacts sur l'environnement ainsi que les travaux et accidents survenus, l'un des principaux éléments traités au sein des CLIS. Conformément à la réglementation, ces indications figurent dans les rapports présentés par les exploitants. S'ils précisent tous la nature des déchets qu'ils traitent en indiquant les tonnages et les proportions, les rapports d'activité ne font pas toujours figurer leur origine géographique. Celle-ci est indiquée avec plus ou moins de précisions : cela va d'une simple différenciation département/hors département jusqu'à des classements faisant apparaître les collectivités clientes, les centres de tri ou de transferts par lesquels ils ont transité. Bien que nous ne soyons pas en mesure de tirer des conclusions fermes quant aux facteurs qui déterminent le choix d'une présentation précise du territoire de provenance, il s'avère que le rapport le plus détaillé en la matière concerne un équipement situé en zone rurale destiné précisément à accueillir les déchets de l'agglomération voisine.

L'augmentation des tonnages admis diminue d'autant la durée de vie des sites d'enfouissement. Ce qui laisse entrevoir pour les collectivités concernées, et notamment la commune d'accueil, la recherche d'un nouvel exutoire à une échéance rapprochée. L'avenir du site est un enjeu important notamment pour les élus qui anticipent l'élimination de leurs déchets.

La provenance des déchets

« (...) Pourquoi accordez-vous tant d'importance au respect du principe de proximité ?
Représentant associatif² : Parce que le Loir-et-Cher c'est pas la poubelle de Bordeaux ni de Paris, on a quand même un beau pays, quand on aime sa Sologne c'est pas pour récupérer la merde des autres.

¹ A titre d'exemple, extraits d'arrêtés préfectoraux de trois centres de stockage qui illustrent les différences quant à la précision de la provenance géographique :

CET de Saint-Palais (arrêté de 2002) : « 25 000 t refus de compostage de l'unité de traitement des OM de la ville de Bourges ; 50 000 t de DIB d'entreprises du Cher ; 15000 t de déchets ménagers bruts de communes et syndicats du Cher ; 30 000 t de déchets en provenance du département de la Nièvre provisoirement jusqu'en 2005 » ;

CET de Saint-Laurent-Nouan (arrêté de 2000) : « Pour les déchets d'amiante liée : la région Centre et limitrophes ; Pour les autres déchets : département Loir-et-Cher principalement et des départements limitrophes au Loir-et-Cher » ;

CET de St-Hilaire-de-Court : « En priorité département du Cher et essentiellement bassin de Vierzon ; Départements limitrophes suivant capacité de stockage disponible ».

Représentant associatif 1 : c'est aussi à cause des transports...

Représentant associatif 2: oui et puis aussi c'est une question de principe.

Représentant associatif 1: gérer ses déchets à proximité ça contribue à éviter d'en produire trop. Sinon on ne les voit plus...

Représentant associatif 2 : pour ceux de Bordeaux on a fait une lettre à Juppé. (...) On récupérerait les déchets des grosses villes dont les incinérateurs fermaient car ils n'étaient pas réglementaires. Villeherviers au départ avait 180 000 t/an, il a été ramené à 100 000, et le principe dans notre région c'est de tourner autour de 60 000/70 000. Moi au début je me disais plus vite on remplira le trou plus vite on le fermera mais ça n'est pas le bon objectif, il faut mieux voir un peu plus loin que le bout de son nez. Donc à 60/70 000 t./an on est à 13/15 ans sur le plan départemental. Je m'étais trompé, je voulais qu'on ferme vite vite, ça n'est pas bon... »

Représentants association départementale.

« Quand vous recevez le rapport d'activité, que regardez-vous le plus en détails ?

Je regarde ce qui va se faire, l'existant on le connaît. Ce qui est important par rapport au dossier c'est l'avenir, comment ça va évoluer, à la hausse ou à la baisse, voir les parades qu'ils mettent en place par rapport à nos souhaits. Parce qu'il est émis des souhaits en CLIS, comme la torchère. (...). »

Maire d'une commune d'accueil d'un CET

La question de la provenance des déchets ne suscite pas de questions ou de prises de positions systématiques lors des réunions. En revanche, ces questions deviennent objet de discussions en cas d'événements particuliers liés à une modification de la provenance, de la nature ou de la quantité des déchets entrants, et a fortiori les projets d'extension des centres de stockage.

B. L'augmentation des tonnages et les ajustements administratifs

C'est bien la survenue « d'événements » particuliers qui introduit la question du territoire de provenance dans les débats des commissions. Il s'agit des modifications des conditions d'acceptation : augmentation des tonnages, modification de la provenance et/ou de la nature des déchets admis pour élimination. Or l'augmentation des tonnages traités soulève plusieurs enjeux qui ont trait :

- à la durée de vie du site et à son utilisation par les collectivités locales
- à l'intensification des nuisances et des impacts
- au respect de la légalité et à la transparence des processus de décision

Elus, riverains, associations vont se positionner en fonction de ces enjeux.

De telles modifications des conditions d'exploitation appellent une autorisation administrative. Les autorités sont ainsi amenées à reformuler le cadre de l'autorisation à la demande de modification de l'exploitant mais parfois suite au constat du non-respect de l'arrêté en vigueur. Ces modifications des conditions d'admission sont relativement fréquentes et vont dans le sens d'un assouplissement des règles instituées par l'arrêté d'autorisation d'exploitation. Les raisons en sont exposées lors des réunions des CLIS : extension du périmètre de collecte de tel syndicat, amélioration de la collecte sélective, panne d'un équipement (incinérateur) voisin...

Le cas d'un centre de stockage du Cher ayant accueilli des déchets du département voisin est riche d'enseignements quant aux positions adoptées par les acteurs de la CLIS et aux conditions d'acceptation. Le site de Saint Palais a été amené en 2002 à recevoir des déchets du département de la Nièvre, en raison du retard de l'ouverture d'un incinérateur prévu dans ce département. Cette

situation entraînait la modification de l'arrêté préfectoral¹. Or durant l'instruction de cette demande la CLIS n'a pas été réunie par les services préfectoraux, deux années se sont écoulées entre deux réunions. A l'issue de l'instruction par la préfecture, l'acceptation de cette augmentation du tonnage enfoui a fait l'objet d'un vote au sein de la CLIS, qui a obtenu une majorité de voix favorables. Deux associations ont toutefois voté défavorablement, en raison du non respect du plan départemental et de l'opacité des conditions de la prise de décision. En effet, la préfecture avait attendu que le dossier « avance » avant de réunir la CLIS et de l'informer de cette décision. Aussi, la désapprobation ne portait pas tant sur le contenu -l'augmentation de l'enfouissement et la provenance des déchets- que sur la forme, en l'occurrence le fait que la préfecture ait accordé l'autorisation sans en avoir informé la CLIS. De telles pratiques contribuent à discréditer l'efficacité de la commission aux yeux de ses membres et à renforcer le sentiment des associatifs de constituer une présence alibi pour des décisions prises dans d'autres sphères.

Ces pratiques ne sont toutefois pas la règle, dans d'autres cas les modifications demandées et les démarches d'instruction des demandes sont évoquées en CLIS.

La provenance des déchets évoquée en CLIS

(inspecteur des installations classées) : pour que les informations soient complètes, pouvez-vous nous dire un mot sur l'augmentation des tonnages admissibles et leur provenance géographique ?

(exploitant incinérateur de Blois) : cette autorisation a été étudiée en CDH. Il s'agit d'un nouvel arrêté d'exploitation qui vise à accepter les déchets ménagers du Loir-et-Cher et des départements limitrophes, et les déchets d'activités de soins de la région Centre et des régions limitrophes. Actuellement nous recevons les déchets des syndicats Val Eco, Val Dem (Vendôme) et du syndicat de Mer. Nous avons souhaité une extension du périmètre de collecte pour être en adéquation avec le Plan départemental.

(inspecteur des installations classées) : l'inspection des installations classées a prévu de proposer à la préfecture de donner une réponse favorable à cette augmentation. Les justifications : 4000 t. sur 82 000 ça n'est pas énorme, de plus cette autorisation est conditionnée à l'obligation de ne traiter que les déchets qui auront fait l'objet d'un tri.

Réunion de la CLIS de l'incinérateur de Blois (Loir-et-Cher), notes personnelles.

Un autre cas de figure a été observé : l'exploitant d'un site d'enfouissement du Loir-et-Cher a accepté des déchets au-delà de ce que lui permettait l'arrêté d'exploitation. A la lecture du rapport d'activité lors de la réunion de la CLIS une discussion s'engage afin de régulariser la situation. La CLIS est alors présentée comme le lieu de négociation, mais il s'agit plus véritablement d'une mise en public de la négociation entre l'inspecteur de l'installation et l'exploitant.

Outre la provenance géographique et l'augmentation des volumes, la nature des déchets accueillis fait l'objet de débats au sein des CLIS.

Provenance des déchets : des ajustements négociés en CLIS

(Inspecteur des Installations classées) : A propos des problèmes de tonnage : [l'exploitant] a demandé à dépasser légèrement (39 000 au lieu de 35 000). L'argument invoqué est l'arrivée de 1100 t. liées à l'incendie de l'incinérateur [de Blois]. Mais 2900 restent non justifiées, il faut en débattre en CLIS, qui est le lieu de discussion.

(exploitant) : les 2900 tonnes ont été réévaluées.

(Secrétaire générale de la préfecture) : vous pouvez en préciser l'origine ?

¹ L'arrêté de ce site abordait avec précision la provenance géographique des déchets et devait ainsi être amendé pour permettre l'accueil des déchets de la Nièvre de manière légale.

(exploitant) : ces tonnages proviennent de l'extension du périmètre de collecte sélective de Chateaufort depuis le premier janvier.

(représentant de l'association locale de défense) : il ne faut pas prendre des contrats si vous ne pouvez pas les assumer !

(exploitant) : si on n'avait pas eu à dépanner l'incinérateur [de Blois, collectivité voisine], il n'y aurait pas eu de problème.

(inspecteur des Installations classées) : la demande va donc porter sur 1200 t.

(exploitant) : si on fait une moyenne depuis les dernières années on est inférieurs à l'arrêté.

(Secrétaire générale de la Préfecture) : on peut donc considérer que vous avez une marge de manœuvre, si les gens en sont d'accord ?

Réunion de la CLIS du CET d'Orchaise (Loir-et-Cher), notes personnelles.

[Cet échange lors d'une réunion de CLIS fait suite à la lecture des tableaux relatant les tonnages de déchets entrants sur le site d'enfouissement. L'élue de la communauté de communes chargée de la gestion des déchets fait état d'une intervention auprès des autorités administratives pour faire cesser l'apport de déchets de semences ayant fait l'objet d'un traitement avec des produits phytosanitaires, laquelle a reçu gain de cause. Le représentant d'une association départementale de protection de l'environnement met en avant sa préoccupation quant au devenir de ces semences, et donc son souci de la protection de l'environnement au delà du site en question.]

(Elu, Communauté de communes) : les tonnages extérieurs venant de la société COVED ça correspond à quoi ? Avez vous reçu des semences en 2002 ?

(exploitant) : 1300 t. mais on s'est mis d'accord avec Mr F (inspecteur des installations classées), on n'en recevra plus.

(Elu, Communauté de communes) : le problème des semences, il n'y a pas de texte officiel mais si c'est comme ça moi je vais aller livrer des gravats de la Communauté de communes enrobés de produits phytosanitaires. La Communauté de communes a demandé à plusieurs reprises que les semences soient exclues des déchets entrants.

(inspecteur des installations classées) : nous avons effectivement reçu une lettre de Mr L (président de la Communauté de communes). La réponse a été que sur le plan réglementaire, nous ne sommes pas armés pour interdire. Mais un décret de 2002 a modifié la classification des déchets, et maintenant les semences peuvent être assimilées à des déchets dangereux. J'ai donc demandé à l'exploitant d'arrêter d'en accueillir. L'expéditeur a été informé, il doit trouver une autre solution.

(association ANPER TOS) : comment vont-ils s'en débarrasser ?

(inspecteur des installations classées) : soit en les incinérant en tant que déchets dangereux soit en les stockant en décharge de classe I, mais il n'y en a pas dans le département.

CLIS du CET de Chanceaux-Pres-Loches (Indre-et-Loire), notes personnelles.

Les discussions relatives au non-respect des arrêtés préfectoraux se situent sur le terrain administratif et légal dans le cadre d'un dialogue entre exploitant et l'inspecteur des installations classées. Les modifications procèdent d'une négociation entre l'exploitant et l'inspecteur des installations classées qui peut parfois donner lieu à une intervention coercitive. Ainsi l'exploitant du site de St Georges dans le Cher, ayant accueilli des déchets provenant d'Eure-et-Loir et des Yvelines, a été au cours d'une CLIS menacé par l'inspecteur d'une procédure de mise en demeure en cas de renouvellement de dépassement. A travers la gestion de ces changements relatifs à l'admission des déchets, transparaît la faiblesse des plans départementaux comme organisateurs de la destination des déchets.

Bien que ces échanges relatifs à l'apport de déchets en dehors du cadre réglementaire ait lieu entre l'exploitant, le sous-préfet et l'inspecteur des installations classées, la CLIS joue un rôle de « témoin ». La CLIS est au mieux consultée, au pire mise devant le fait accompli. Ces modifications des déchets entrants et l'augmentation des tonnages sont un point sensible des CLIS, qui suscitent différentes réactions. Ainsi, l'opacité de la prise de décision, ainsi que le souci du respect des plans départementaux, sont mis en avant principalement par les représentants d'associations généralistes. Certains déchets « sensibles » tels que l'amiante suscitent des questions et demandes d'information.

Les rapports d'activité et les informations diffusées dans le cadre des CLIS donnent à voir l'espace géographique de provenance des déchets. Mais ces commissions ne contribuent pas en tant que telles à la définition de ce territoire de production -par l'acceptation ou le refus de déchets-, qui résulte de la contractualisation entre l'exploitant et les collectivités et entreprises clientes, le plus souvent avec l'accord de l'administration.

C. Les demandes d'extension, autant de risques de raviver le conflit

Légalement, les projets d'extension font l'objet d'une procédure d'autorisation à la préfecture, et ils sont soumis à l'avis de la CLIS. L'extension de la surface du site laisse entrevoir une intensification des nuisances déjà avérées du site existant. Les réactions d'hostilité des populations sont également suscitées par un sentiment d'envahissement et d'impuissance face à un équipement déjà présent. Les demandes d'extensions sont l'occasion pour les habitants de réaffirmer leurs doléances, parfois en évoquant la menace d'une mobilisation sociale.

Si la mise en place de CLIS demeure rare lors de la phase de projet de nouveaux équipements, ces instances apparaissent comme des lieux de pacification des conflits relatifs à des projets d'extension. Les membres sont invités à émettre un avis d'ordre consultatif, tandis que les décisions d'autorisation de l'extension sont du ressort des services préfectoraux. Pour autant, l'exposition de ces projets au sein des CLIS permettent une relative publicisation des positions, des motivations et des attentes de chacun des acteurs : élus, exploitant, administrations. Or, la gestion des enjeux sociaux à l'occasion des agrandissements des sites est primordiale dans le contexte de pénurie d'exutoires et de difficultés à ouvrir de nouveaux sites.

Les projets d'extension des sites d'enfouissement de déchets sont autant d'occasions de raviver le conflit survenu lors de la création ou de provoquer un nouveau conflit. C'est ce qui s'est produit dans la commune d'Orchaise, où le projet d'extension du site d'enfouissement, soutenu par la municipalité, a été vivement contesté par la population locale. Une association locale s'est alors constituée (ADEO : association de défense de l'environnement d'Orchaise) en opposition à l'extension. Laquelle a finalement eu lieu, et c'est à l'occasion de son autorisation qu'a été mise en place la CLIS, en 1998.

Les modifications des conditions d'exploitation ne suscitent pas systématiquement d'opposition. Ainsi, la demande du SMICTOM de La Billette de rehausser la possibilité de stockage de 2 mètres en hauteur, lorsqu'elle a été évoquée en CLIS, n'a pas fait l'objet de contestations ni même d'inquiétudes, au point de susciter l'étonnement des représentants de la préfecture.

Aussi, c'est l'extension de la surface de l'enfouissement qui semble susciter les oppositions les plus vives. C'est vraisemblablement aussi l'image et la nature de l'exploitant aux yeux des associations : dans le cas de La Billette, le propriétaire du site est un syndicat intercommunal, non suspecté de vouloir agrandir son espace d'enfouissement dans un objectif de rentabilité, mais qui au contraire souhaite le pérenniser comme exutoire pour ses refus de compost.

Tableau 17 : les positions des acteurs lors des projets d'extension des équipements

ACTEURS	REACTIONS LORS DES PROJETS D'EXTENSION
Les associations locales	Confortées dans leur position qu'accepter l'équipement signifiait s'exposer à toutes sortes de dérives
Les associations « généralistes »	Soucieuses du respect du principe de proximité et des orientations du plan départemental Vigilantes à la transparence des prises de décision
Les élus	Préoccupés par la durée de vie du site, et de la possibilité de l'utiliser comme exutoire pour les déchets de la collectivité Critiques à l'égard des collectivités qui n'ont pas résolu le problème sur leur territoire et s'en remettent aux équipements des collectivités les plus courageuses
Les exploitants	Affirment leur position de « bout de chaîne », répondant aux besoins des collectivités. Soulignent l'impact environnemental que susciterait un refus des déchets à l'entrée du site.
L'administration	Stratégies diverses allant d'une négociation « en coulisses » avec l'exploitant à une condamnation de celui-ci devant la CLIS

D'après les entretiens et observations réalisés en Région Centre

La question de la provenance géographique des déchets ne semble pas être en soi un enjeu fondamental en matière d'acceptation des équipements existants, du moins à travers les positions des membres des CLIS. En revanche, ceux-ci attachent une grande importance au respect des règles qui encadrent les activités d'une installation. Des pratiques en dehors du cadre légal, ainsi que des arrangements « en coulisses » entre les exploitants et l'administration alimentent une perception dévalorisée de la gestion des déchets en général et des CLIS en particulier. De telles situations alimentent l'image d'une incapacité des pouvoirs publics à encadrer la gestion des déchets et à faire respecter des principes tels que la proximité, d'une organisation laxiste dominée par les prestataires privés.

Les élus en revanche sont particulièrement attentifs au rythme de remplissage des sites de stockage, qui diminue d'autant la durée de vie de ces exutoires pour les déchets de la collectivité locale.

Finalement ce qui se joue à travers la provenance des déchets, c'est l'image d'une capacité des autorités publiques à piloter et à réglementer la gestion des déchets.

D. La gestion des nuisances de voisinage

De la même manière que l'évocation du périmètre de provenance des déchets donne à voir un « territoire de production », l'évocation des nuisances fait apparaître un espace -moins étendu mais à géométrie variable- concerné par les impacts liés à la « solution » donnée au problème, en l'occurrence l'élimination des déchets.

Les doléances concernant les nuisances des sites d'enfouissement sont introduites dans les discussions par les protagonistes concernés par la co-habitation avec le site : élus locaux, représentants d'associations locales, riverains le cas échéant. Ceux-ci sont motivés par la diminution des inconvénients causés par la proximité avec l'équipement. Les nuisances subies sont de plusieurs ordres, elles sont liées au site lui-même ou à l'activité qu'il génère, notamment les transports. Les désagréments de proximité peuvent s'inscrire dans une longue échéance, c'est le cas de l'impact paysager des sites d'enfouissement de déchets. Certains griefs sont récurrents :

- les odeurs

- la prolifération d'animaux : oiseaux et rats
- les nuisances liées au trafic routier : bruit des camions passant à vide, envols de papiers des bennes, salissure des routes
- la dimension visuelle et paysagère à court terme (la saleté autour du site, due notamment à l'envol de papiers) et à long terme (inscription paysagère du site)

Les protagonistes « de proximité » sont encouragés par les représentants de l'Etat, animateurs des réunions, à faire état de ces griefs. Ceux-ci sont attentifs à ce que des réponses soient apportées. Cette attention semble redoublée dès lors qu'il est question de nuisances subies par les riverains.

L'évocation de ces nuisances conduit à la recherche de solutions pragmatiques, élaborées conjointement ou proposées par les exploitants. Ceux-ci font généralement preuve d'une attention particulière à ces problèmes, et font parfois la démarche de recueillir les témoignages des riverains pour évaluer les améliorations, en distribuant des cahiers où ils notent le jour, l'heure et la nature des odeurs. Pour les exploitants cela permet d'évaluer avec davantage de précision les désagréments provoqués par les odeurs et éventuellement de modifier leur fonctionnement pour diminuer la gêne. Cette démarche permet également à l'exploitant d'attester de sa volonté d'apporter des améliorations.

Cette préoccupation s'inscrit dans un souci général de la profession -notamment pour ce qui concerne l'enfouissement- de développer une meilleure image de son activité, et de s'inscrire en rupture avec les pratiques des années passées. Aussi, certains sites sont présentés comme des « vitrines », comme ce qui se fait de mieux en la matière, et l'engagement dans des démarches de certification telles ISO 9001 ou ISO 14000 est évoqué comme une garantie du caractère irréprochable de la tenue des sites.

Nuisances et gestion de proximité discutées au sein des CLIS

(association locale) : je voulais soulever plusieurs points. Concernant les odeurs : des riverains se plaignent. La route est défoncée.

(exploitant) : on peut travailler sur les odeurs. Mais nous avons besoin des riverains : il faut qu'il notent les jours et heures, pour que nous on les associe à nos travaux et de voir leur origine.

(Directrice des collectivités territoriales, préfecture) : ce problème d'odeur on l'a eu sur d'autres sites ; quand on arrive à situer le moment et l'heure. Il est inutile de cacher le problème, mais il faut le répertorier. Les riverains doivent noter, collecter les données. Les doléances c'est le rôle des associations, mais on peut mieux approcher le problème.

(exploitant) : je peux vous donner des cahiers comme à Chanceaux avec une échelle de 1 à 5.

(association locale) : je peux vous laisser mes coordonnées.

(Directrice des collectivités territoriales, préfecture) : la commission elle sert à ça, échanger sur les problèmes et apporter une réponse. Y-a-t-il d'autres questions ou propositions concernant les odeurs ?

CLIS de La Billette (Indre-et-Loire), notes personnelles

(Maire) (suite à la présentation d'un projet de réhabilitation paysagère du site par un paysager) : il y a une dizaine d'année il y avait eu un projet paysager, qui n'a jamais été réalisé. Vous engagez-vous à le faire cette fois ?

(Exploitant) : ça s'inscrit dans notre démarche ISO 9001. C'est au delà de la réglementation. Vous avez pu voir avec les travaux de 2003 qu'il y a une volonté de fond de faire pour le mieux. Cette volonté est relayée au niveau national. Ce site se veut être une vitrine. Ça entre dans la stratégie de développement durable de la société : l'aménagement paysager du site de Loches fait partie des priorités du groupe. Je ne nie pas les échecs passés, mais on a décidé de prendre les choses sérieusement : c'est pourquoi on s'est entourés d'un expert indépendant.

CLIS de Chanceau-Pres-Loches, Indre-et-Loire, notes personnelles

Si des systèmes de compensations ont pu être évoqués, cela n'a pas donné lieu à la mise en place effective de telles mesures. Ce sont alors les élus qui, invoquant les nuisances subies par les habitants, formulent des demandes de compensations. Celles-ci peuvent alors prendre la forme d'atténuations¹, ou de compensations symboliques (pratique de prix réduits ou de gratuité pour les collectivités d'accueil). Si les compensations en nature existent, elles ne sont généralement pas négociées dans le cadre des CLIS². Quant aux améliorations recherchées, elles n'entrent pas dans le cadre d'un échange à titre compensatoire.

L'attitude des animateurs des réunions contribue à renforcer cette fonction de gestion des nuisances de proximité. Les réponses à apporter face aux désagréments de proximité étant les plus envisageables -contrairement à d'autres types de nuisances tels que la pollution générée par le transport des déchets-, il s'opère un cadrage des objets mis en débat qui privilégie la dimension de proximité. On assiste à une « *structuration des termes du débat* »³ (Rui, 2004) qui consiste à maintenir le rôle de la CLIS dans le cadre d'une gestion de proximité.

2. Les CLIS, espaces de définition locale du « problème déchet » ?

A. La mise en visibilité du « problème déchets »

Au sein de ces commissions prennent forme des opérations de recadrage -ou du moins de mise en lumière- du problème déchets à l'aune d'un espace de définition plus large. Les propos des différents protagonistes consistent à mettre en parallèle le fonctionnement d'un équipement particulier avec les injonctions réglementaires d'une part (définition du déchet ultime, application du principe de proximité), et les orientations données à l'échelle départementale (dans le cadre des plans et/ou des projets d'équipements structurants). Cela contribue à re-situer l'implantation territorialisée d'un équipement dans un contexte plus large : dans une chaîne d'opérations dont l'élimination n'est que le maillon final, et dans un territoire d'action plus vaste.

D'autre part, les CLIS sont parfois saisies comme instances de régulation des rapports entre l'exploitant et les collectivités clientes. Elles représentent des occasions de mise au point concernant les conditions -notamment financières- de l'accueil des déchets.

La rencontre entre ces acteurs porteurs de diverses responsabilités fournit un accès à des interlocuteurs pour tenter de résoudre des problèmes. Ainsi le maire de St Hilaire dans le Cher se désole de l'arrêt de subventions en provenance de l'ADEME, et demande au sous préfet d'intervenir auprès de l'ADEME, invoquant l'effort de la commune en matière d'intérêt général.

¹ Nous faisons ici référence à un problème de dératization autour d'un site de stockage du Loir-et-Cher. Le maire a demandé de faire dératiser le hameau voisin au frais de l'exploitant au titre de compensation des odeurs subies par les habitants. L'exploitant a refusé au motif de la responsabilité encourue à cause de la dangerosité du produit.

² Notons qu'il s'agit d'une tendance générale. Nous avons pu observer des tentatives de négociation de compensations lors d'un projet d'extension suite au conflit de l'incinérateur d'Indre-et-Loire (voir partie II chapitre 6).

³ S. Rui (2004) envisage le pouvoir au-delà de la décision, comme la capacité de maîtriser la structuration des échanges, de dire comment et qui doit produire l'intérêt général.

« On a fait un acte citoyen à St Hilaire. Si on change les règles du jeu nous aussi on peut changer d'avis. (...) on a fait preuve de patience et de citoyenneté. Allez trouver un CET où il n'y a eu que 2 articles dans la presse, on a fait 40 réunions publiques... ». Dans un contexte de conflits d'implantation et de pénurie des capacités de traitement, l'accueil d'un site d'enfouissement sur la commune est présenté par les élus comme un acte de « citoyenneté » ou de « solidarité », au nom desquels ils font valoir des revendications.

Pour autant les discussions qui dépassent le strict fonctionnement des équipements font parfois l'objet d'un cadrage de la part de l'animateur des réunions qui fixe les frontières du débat en fonction de ce qu'il juge relever de la fonction de la CLIS. Les discussions tendent à déborder le cadre du fonctionnement de l'équipement et des nuisances et à se déplacer vers des considérations relatives à la gestion locale des déchets dans une acception plus générale que le seul fonctionnement de l'installation en question. Il est question de la mise en place de la collecte sélective et de la pratique du tri par les habitants, de la gestion des déchetteries, ou encore des changements individuels de comportement en termes d'achats. Ces « débordements » sont en général limités, parfois au regret de certains protagonistes qui souhaiteraient y évoquer ces enjeux : dénoncer les incohérences en matière de regroupements intercommunaux -des syndicats ayant des périmètres irrationnels, ou des collectivités faisant éliminer leurs déchets dans des équipements éloignés alors qu'il en existe de plus proches...-, la timidité et la lenteur des collectivités en matière de mise en place de la collecte sélective.

Le cadrage des débats de la CLIS

« Pensez vous pouvoir utiliser les CLIS pour faire avancer des choses qui concernent par exemple la mise en place de la collecte sélective, disons qui concernent la gestion des déchets de façon assez générale ?
... c'est pas facile. On fera beaucoup plus avancer dans les réunions de commission de plan, parce que dans une CLIS, c'est un sujet bien déterminé et quand on sort du sujet, souvent le président, qui peut être le préfet ou le sous préfet, nous ramène tout de suite au sujet, donc... mais quand je peux chaque fois j'en remets une couche. Alors bien sûr très gentiment on me dit on sait très bien que vous pensez ça mais c'est pas le sujet. »
Représentant association départementale.

Nous avons pu observer un travail de régulation, de mise en adéquation entre les différents niveaux de définition du problème déchets, représentés par différents acteurs, sans toutefois pouvoir affirmer que les CLIS sont explicitement utilisées à cette fin. La formalisation de l'instance, en l'occurrence l'animation par un représentant des services de l'Etat (préfecture ou sous préfecture) conduit à un maintien du débat dans des limites du fonctionnement du site.

En revanche, les « coulisses » des CLIS (discussions avant et/ou après les réunions, lors des visites) sont des lieux importants de rencontre et éventuellement d'ajustement des jeux d'acteurs. En rassemblant l'ensemble des acteurs d'un territoire concernés par les déchets, la CLIS remplit de fait un rôle de médiation, d'interconnaissance entre les acteurs et à travers eux les intérêts et les territoires qu'ils représentent.

B. Redistribution des responsabilités à l'égard du « problème déchets »

Les CLIS représentent une occasion de rencontre entre les acteurs concernés par la vie de l'équipement ; elles permettent à chacun de mettre à jour, d'explicitier ses responsabilités en

matière de gestion des déchets. Les commissions s'avèrent être des lieux de discussion de l'objet déchet au niveau local : elles offrent à chacun des acteurs l'occasion de faire état de son rôle, de ses responsabilités, de ses actions en la matière. Or, à travers l'affirmation du rôle de chacun, s'opère un processus plus ou moins explicite de redistribution des responsabilités à l'égard des déchets. Evoquer la nature et les contours de son action et ses marges de manœuvre à l'égard du problème déchets revient en filigrane à donner à voir ce qui n'est pas de son ressort. Cette dimension de partage des responsabilités est particulièrement appréciée des exploitants (voir *infra* section II), qui s'estiment perçus comme les pollueurs, montrés du doigt comme les responsables du problème des déchets. Or, les échanges au sein des commissions mettent en avant les responsabilités des autres acteurs en la matière, notamment les collectivités clientes et responsables de la mise en place de la collecte sélective.

C'est aussi pour certains élus l'occasion de conforter une décision et un choix municipal. Ainsi le maire d'une commune ayant accepté l'implantation puis l'extension d'un centre d'enfouissement rappelle en CLIS combien le bon fonctionnement de l'équipement le conforte dans le choix de la municipalité d'avoir pris position en faveur de la présence de l'installation sur le territoire communal. *A contrario*, certains souhaitent se démarquer des décisions prises dans le cadre d'une structure intercommunale et mettent en avant les nuisances générées par la présence de l'équipement sur leur commune.

La gestion du site prise dans des enjeux plus larges

(Maire de la commune d'accueil du CET) : Je reconnais les efforts mais il y a un grand mécontentement de la part des riverains. Je regrette que la mairie de Loches soit absente car elle distribue des permis de construire dans la zone proche du CET. La population augmente, et les mécontentements aussi. Il y a des problèmes visuels, du bruit permanent du matériel, des mouettes qui se nourrissent sur le site, deviennent sédentaires et polluent. L'été dernier il y a eu des apports d'animaux morts : on n'en a pas été informés. Les gens ne croient plus en la maîtrise de cette décharge, une association est en train de se mettre en place, vous risquez d'avoir des problèmes.

Réunion de la CLIS de Chanceau-Pres-Loches (Indre-et-Loire), notes personnelles

(responsable association généraliste) : appliquez-vous la loi avec l'échéance du 1^{er} juillet 2002 ?

(exploitant) : nous nous sommes posé la question au début de l'année. Le problème a été réglé par la ministre : ça n'est pas à l'entrée de la décharge qu'on peut juger du caractère ultime du déchet. Nous on a une action au centre de stockage, on contrôle les déchets et quand on détecte une anomalie on remonte la filière jusqu'au producteur. Pas en interdisant les camions. C'est une action d'incitation pour orienter le déchet vers une filière de valorisation.

Réunion de la CLIS du St Palais (Cher), notes personnelles

Cette fonction de « redistribution des responsabilités » s'inscrit dans ces espaces de rencontre des réseaux d'action publique relatifs à la gestion locale des déchets. Ainsi sont donnés à voir l'existence et une partie du fonctionnement de ces réseaux à ceux qui n'en font pas partie : les riverains, les représentants d'associations locales, certains maires et adjoints.

Au delà des systèmes de décision locaux, les CLIS peuvent être utilisées comme vecteurs de redistribution de la responsabilité à l'égard de la production des déchets, dans la continuité de la politique générale (voir chapitre 3). En effet, les échanges sont l'occasion d'affirmer la nécessité d'un changement de comportement des individus consommateurs, et ainsi de désigner ceux-ci comme les responsables de l'accroissement de la production de déchets. Ces instances apparaissent ainsi comme des relais du référentiel de la politique déchets, à savoir une responsabilisation du

public-consommateur à l'égard du « problème déchets ». Cette fonction de relais n'est pas organisée, elle prend forme à travers les discussions.

Conclusion de la partie III

Le droit à l'information et le recours à des instances de participation constituent des instruments à part entière de l'action publique contemporaine, caractérisée par des difficultés de gouvernement et de gestion de l'incertitude. L'instauration d'une « ingénierie de l'information » spécifique à la politique de gestion des déchets s'inscrit dans le cadre de cet « impératif délibératif ». Considérée dans sa dimension « sectorielle », elle est conçue comme une voie de solution devant ce qui est défini par les *policy makers* comme un déficit de confiance, qui se manifeste par des conflits d'implantation des équipements de traitement. L'observation empirique de plusieurs CLIS de la Région Centre nous a permis d'identifier l'utilisation de cet instrument dans des contextes locaux à partir de plusieurs points de questionnements relatifs aux représentations des acteurs, à la production de l'information, à l'exercice de la surveillance et à l'articulation dans les systèmes d'action territoriaux en matière de gestion des déchets.

L'organisation d'un système de surveillance dans le cadre d'une production univoque de l'expertise

Partant du fait que ces instances recouvraient *a priori* une double fonction d'information et de surveillance, nous avons tenté d'analyser tant le cadre formel que leur fonctionnement effectif à l'aune de cette double entrée. La fonction informative est vite apparue largement prédominante : aucune disposition formelle n'assurait les conditions d'exercice d'une surveillance à l'égard des équipements. En outre, l'orientation informative est privilégiée par les acteurs administratifs locaux, relayant en cela les préoccupations du niveau central en matière de valorisation d'une « politique modernisée » de la gestion des déchets.

A ce titre, les CLIS apparaissent comme des outils typiques du « modèle de l'instruction publique » mis en évidence par M. Callon (1998) qui visent à assurer des « relations de confiance entre profanes et scientifiques » dans le cadre d'une action publique « faite de consultation et d'explication ». Reposant sur une conception dichotomique entre risques réels et risques perçus, « le seul antidote, pour combattre le poison de la méfiance, est d'amplifier les actions de formation et d'information ». (Callon, 1998 : 65).

Pratiquement, les informations mises en circulation et discutées au sein des CLIS proviennent essentiellement des exploitants des installations, instituant une domination de la sphère spécialiste sur la sphère profane. Si le caractère fermé de ces instances peut apparaître contradictoire avec la volonté affichée de modifier l'opinion publique en matière de gestion des déchets, il confère à la sphère spécialiste la possibilité d'une maîtrise de l'information diffusée.

La possibilité de recourir à des contre-expertises, pourtant omniprésente (revendiquée notamment par des associations telles que France Nature Environnement), rencontre des difficultés majeures. Seuls les acteurs possédant une certaine maîtrise du langage et des connaissances expertes sont à même d'obtenir gain de cause en matière de production d'études ou d'analyses supplémentaires à celles des exploitants. Le plus souvent les modifications actées en CLIS consistent en des ajustements marginaux relatifs à la mise en forme ou aux conditions de réalisation des analyses.

Considérant l'orientation du cadre formel et l'inégalité manifeste en matière de production d'information, la fonction de surveillance semblait largement compromise. Pour autant, nous avons pu observer l'organisation tacite de systèmes de surveillance reposant sur des ressorts formels et informels. L'intégration de formes de « surveillance directe » de proximité fait apparaître une mise en pratique des CLIS se rapprochant du « modèle du débat public » de M. Callon, reconnaissant les savoirs des acteurs profanes, « *dépositaires de compétences et de savoirs spécifiques particuliers et concrets, fruits de leurs observations, et dont la mobilisation vient enrichir les savoirs abstraits et inhumains des scientifiques* » (Callon, 1998 : 66). Cette reconnaissance est toutefois limitée et utilisée par les exploitants à des fins gestionnaires, voire dans une optique de disqualification.

Des outils appropriés par les acteurs, dans une logique non collective

Le recueil des perceptions des différents protagonistes a fait apparaître les différences, voire les oppositions en ce qui concerne l'appréhension des CLIS, qui se structurent notamment autour des fonctions d'information et de surveillance. Les représentants du *système expert* -exploitants et services de l'Etat- se rejoignent dans un but commun : celui de « gommer les erreurs du passé » en matière de gestion des déchets, autrement dit de promouvoir une vision technicisée et sans risque des équipements. La fonction informative est pour eux centrale. Pour les acteurs associatifs au contraire, la diffusion de l'information n'est pas une fin en soi mais s'inscrit dans une dynamique de transparence : ce qui compte ce n'est pas tant l'aspect substantiel de l'information que le processus, la possibilité d'accès d'une part, et la possibilité de production d'information alternative d'autre part.

En outre, la participation à la CLIS revêt des enjeux propres à chacun des acteurs qui dépassent l'objet de ces instances. Aussi, ces instances sont appropriées et utilisées par les acteurs en fonction d'objectifs poursuivis dans le souci d'affirmation de leur rôle social : légitimité politique et représentation locale pour les élus ; expertise, défense de l'environnement et de l'intérêt général pour les représentants associatifs ; promoteurs d'excellence environnementale et de services aux collectivités pour les exploitants privés ; représentants de l'Etat et de la loi pour les acteurs administratifs.

Si ces instances sont investies par les acteurs intéressés à la question des déchets, leur incapacité à se constituer en tant qu'entité collective et à se positionner dans la vie publique locale est frappante. Censées œuvrer pour l'information du public, les CLIS observées se caractérisent en réalité par leur fermeture ; elles ne représentent un lieu ni de production ni de diffusion de l'information. Les relations avec l'extérieur sont assurées par le biais de chacun des acteurs représentés, dans des formes et selon des logiques différentes (discussions interpersonnelles entre élus et administrés, relais des représentants associatifs auprès de leurs adhérents, opérations de communication menées par les exploitants). Aucun des acteurs présents n'a finalement intérêt à une diffusion systématique de l'information par la CLIS.

Ce fonctionnement en huis clos apparaît contradictoire avec la restauration d'un sentiment de confiance auprès des populations locales.

Les CLIS productrices de confiance ?

Les conclusions à tirer en matière de construction de la confiance sont délicates : si nous ne pouvons pas exclure la capacité de ces instances à créer de la confiance, celle-ci reste très relative et n'annule pas le maintien d'une posture de vigilance, voire de suspicion, à l'égard de l'installation en question. Finalement, la CLIS n'inverse pas les tendances à la confiance ou à la défiance déjà présentes : au contraire, elles agissent comme facteur de renforcement de la confiance de ceux qu'ils l'avaient déjà (élus, représentants des administrations), et de maintien voire renforcement de la suspicion pour les acteurs *a priori* hostiles à l'équipement. Aussi, la confiance ne doit pas être appréhendée comme un état de fait atteignable ; il s'agit d'une construction stratégique, directement liée à la façon d'appréhender la CLIS comme instrument d'information ou de surveillance. En tout état de cause, l'espoir du législateur de restaurer la confiance en diffusant une information « objective » à un public profane idéalisé est vain.

Pour autant, de telles instances ne sont pas neutres ou sans effets. En tant que points d'ouverture du système expert, elles présentaient un risque de mise en vulnérabilité de celui-ci. La défiance envers les prestataires privés étant une donnée de départ, ce qui se joue est alors la capacité des autorités administratives à effectuer la surveillance des impacts sur le milieu et le respect des règles d'admission des déchets. Or, ce deuxième point constitue un facteur de vulnérabilité, précisément à travers les dépassements récurrents des volumes autorisés. C'est alors la dimension procédurale de régulation de la gestion des déchets qui est déterminante : la capacité -le cas échéant, l'incapacité- des autorités publiques à imposer des règles d'action est mise en lumière.

Aussi, comme le souligne P. Melé, « *La question serait dès lors comment introduire un minimum de confiance pour fonctionner en état de défiance* » (Melé, 2006 : 223). Or, la présence administrative semble centrale dans la valeur accordée aux CLIS : elle fournit dans une certaine mesure la garantie des informations données ; surtout, elle permet à ces instances d'œuvrer comme chambres d'enregistrement des doléances.

Des outils d'ancrage territorial des équipements existants

Si la catégorie de la confiance induit des précautions d'usage, les CLIS oeuvrent comme outil de familiarisation envers les équipements mais également à l'égard des systèmes locaux de gestion des déchets, en rassemblant autour d'un objet localisé qu'est l'équipement de traitement de déchets le « public » des déchets : professionnels du traitement, élus, représentants administratifs, associations, riverains. En tant que lieu de rencontre, les CLIS contribuent à une mise en lumière des réseaux d'action publique locale, et confèrent un accès à ces réseaux à des acteurs extérieurs (certains élus, associations locales, riverains). Si l'on ne peut pas parler de mise en débat du « problème déchets », ces instances opèrent comme des lieux d'exposition de l'action publique en la matière. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une « mise en public » des rouages de l'action publique, étant donné le caractère fermé de ces commissions. Mais à travers ces rencontres, chacun des acteurs impliqués dans la gestion des déchets est amené à exposer, voir à justifier son action, ce qui peut donner lieu à des mécanismes de redistribution des responsabilités.

Les CLIS sont adressées à un public « territorialisé », dont la légitimité à la participation repose sur sa proximité avec l'équipement en question. Elles sont saisies par les protagonistes comme des lieux de régulation des rapports entre l'installation et son territoire d'accueil. La souplesse quant à l'acceptation de riverains en tant que voisins, de même la structuration des débats autour des nuisances s'inscrivent dans cette dimension de voisinage, s'apparentant à ce titre à des outils de « *proximité organisée* »¹. Or, à travers cette fonction de gestion de proximité il s'agit d'optimiser les conditions de l'implantation locale de l'équipement en question.

Car dans un contexte de pénurie des exutoires, la pérennisation des équipements existants, notamment à travers une extension, est un enjeu majeur. Plus que l'organisation de telles instances, c'est la présence-même des équipements qui contribue à atténuer les oppositions qui sont de fait moins intenses que lors des projets d'implantation. Toutefois, en cas de projets d'extension, les CLIS sont à même de jouer un rôle de contenance du conflit ravivé, présentant alors un gain en termes de dispersion du conflit. Ce qui peut sembler dérisoire face à la persistance des conflits systématiques en cas de nouveaux projets.

¹ « *La proximité organisée intervient dans les phases de concertation, de négociation, ainsi que dans les médiations entreprises pas des tiers. Il s'agit là de l'essentiel des moments de tensions, en dehors des pics de conflictualité, qui se traduisent par des exactions, des jugements ou une exposition publique. Durant ces phases "banales", les vertus de la proximité organisée sont convoquées pour assurer les processus de coordination. Toutefois, il apparaît que c'est essentiellement la dimension d'appartenance, i.e. le fait d'appartenir à un même réseau, qui s'avère déterminante et conditionne les modalités de discussion entre les acteurs.* » (Carron & Torre 2006 : 15).

CONCLUSION GENERALE

Ce travail de thèse visait à questionner conjointement le traitement de la conflictualité et la question de la territorialisation de la politique de gestion des déchets ménagers. Il est alors apparu pertinent d'évaluer *la capacité des dispositifs spécifiques d'information et de concertation à accompagner la gestion territorialisée des déchets*. A cette fin trois champs d'investigation complémentaires ont été ouverts : une analyse de la politique française de gestion des déchets ménagers de 1970 à 2005, une étude de cas portant sur la planification de la gestion des déchets et le conflit autour d'un projet d'incinérateur en Indre-et-Loire, ainsi qu'une étude empirique relative à la construction et à la mise en œuvre des CLIS en tant qu'instruments de mise en confiance et d'acceptation des équipements.

La reconstruction de la politique française de gestion des déchets a permis de saisir les conditions d'émergence du « problème déchets » dans les années 1970, puis de son évolution jusqu'à une récente période marquée par le souci d'évaluation et d'intervention en matière de production. Plusieurs tendances se sont dessinées : l'intensification des considérations sociales d'un problème à l'origine appréhendé selon une acception technique, ainsi qu'une progressive « remontée en amont » dans la définition du problème : on se soucie dans les années 1970 d'assurer des conditions d'élimination harmonisées, puis d'organiser la valorisation des matières, pour finalement se tourner dans les années 2000 vers la production des déchets, qui a connu une constante augmentation. Alors que la question des déchets est dans un premier temps investie par des acteurs administratifs et politiques, les réseaux de politiques publiques s'étoffent et s'élargissent progressivement, au profit notamment des acteurs économiques : industriels et professionnels du traitement.

Du point de vue de l'instrumentation de la politique, nous avons pu observer sur la période considérée une diversification des moyens d'intervention, ainsi qu'un phénomène de rénovation et de réutilisation des instruments, les choix apparaissant guidés par la familiarité avec des pratiques déjà éprouvées. Parallèlement à l'évolution de l'instrumentation, s'opère un double processus d'*intéressement* et d'*enrôlement* des publics aux étapes successives de la « chaîne » de la gestion des déchets : dans un premier temps absente, puis sollicitée pour effectuer le tri, la population tend à être responsabilisée quant à la production des déchets. C'est alors une figure multiforme du public des déchets qui se construit autour des facettes de l'usager-contribuable, du consommateur et du riverain.

La « mise en territoire » du problème est rendue effective avec l'obligation de réaliser des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés à partir de 1992. C'est donc à l'échelle départementale que doit être pensée de manière concertée la rationalisation de la gestion des déchets selon un principe de proximité. La question de l'échelle pertinente de gestion, et surtout celle de la décision relative aux équipements reste toutefois ouverte, alors que le risque politique lié aux décisions relatives à l'implantation d'équipements s'intensifie.

L'étude du processus de planification en Indre-et-Loire et du conflit tourangeau, offrant le pendant localisé de la politique élaborée au niveau national, s'est avérée riche d'enseignements quant aux mécanismes conflictuels et aux enjeux territoriaux de la gestion des déchets.

Le Plan départemental, porté par les services préfectoraux, a peiné à s'imposer comme cadre structurant de la rationalisation de la gestion des déchets, freinée par les difficultés d'organisation intercommunale. Dans sa version révisée en 2003, le Plan est apparu comme le support légitimant du projet d'un incinérateur porté par un syndicat de traitement regroupant les deux tiers de l'espace départemental. L'annonce de la mise en place d'une CLIS, d'une CCSPL ainsi que les mesures prévues en matière de suivi sanitaire et environnemental n'ont pas empêché l'émergence d'une opposition structurée autour d'un collectif d'associations. La contestation du projet reposait sur des arguments relatifs aux risques, à l'opacité de la prise de décision, à l'incohérence de la solution et à l'injustice spatiale de son implantation. Suivant un mécanisme de « montée en généralité », les opposants ont positionné leurs revendications selon une redéfinition de l'intérêt général et ont proposé des solutions alternatives. Mais c'est finalement en conséquence d'un travail de « colonisation » de la sphère politique que le projet a été gelé.

La réouverture du processus de définition du problème, la mise à l'agenda de la question de la réduction la source, le « resserrement territorial » dans l'appréhension du problème, mais également le report vers les sites existants, constituent les principaux effets du conflit tourangeau. La mise en perspective avec le cas montréalais a fait apparaître combien le recours à des procédures de consultation formalisées, loin d'assurer la « clôture du débat », permettait au contraire la mise en discussion de nouvelles visions du problème.

Le cas tourangeau s'avère emblématique des difficultés de la mise en œuvre territorialisée de la politique de gestion des déchets auxquelles se heurtent les décideurs de manière quasi systématique depuis près de deux décennies. La multiplication des conflits d'implantation des équipements, ravivés par différents scandales liés à des transferts illégaux de déchets et la gestion défaillante d'équipements, ont conduit à la fin des années 1980 à une situation de crise de nature sociale. Les acteurs institutionnels envisagent alors le recours à l'information comme remède à ce qui est identifié comme un déficit de confiance des populations à l'égard du *système expert* de la gestion des déchets. L'organisation d'une « ingénierie institutionnelle de l'information » représente une réponse sectorielle au problème de la conflictualité des déchets, laquelle s'inscrit dans une évolution des modalités de l'action publique marquée par une « norme délibérative » de plus en plus prégnante.

L'instauration d'une obligation d'informer et d'un accès à l'information est accompagnée de structures-relais territorialisées et permanentes regroupant différents acteurs locaux. Les Commissions locales d'information et de surveillance, issues de pratiques existantes, sont ainsi institutionnalisées et généralisées pour les sites de stockage. L'observation de plusieurs de ces structures dans trois départements de la région Centre nous a permis d'analyser les logiques de la mise en œuvre et l'utilisation de ces instruments localement. Plusieurs résultats sont issus de ce travail empirique. Ces structures sont appropriés en fonction des préoccupations et logiques d'action propres à chacun des types d'acteurs : les responsables administratifs y trouvent des outils de médiatisation de leur activité de contrôle, les exploitants des outils de communication, les élus des vecteurs de légitimation de leur rôle politique, les représentants associatifs une assise de leur expertise environnementale.

Si la fonction de surveillance est absente du cadre formel qui confère à ces instances un simple rôle d'information, nous avons pu observer la mise en place de systèmes de surveillance tacites reposant sur les différentes ressources dont disposent chacun des protagonistes, y compris les « profanes », dotés de connaissances de proximité. Ce qui n'annule pas pour autant le constat d'une domination certaine de la sphère spécialiste, visible notamment à travers la difficulté à produire des contre-expertises. Quant à leur rapport avec l'extérieur, aucune des CLIS observées ne fonctionne comme une structure collective, notamment en matière « d'exportation » de l'information. D'autre part, si elles revêtent une fonction d'accès et de mise en visibilité des réseaux d'action publique locaux, elles ne s'imposent pas comme arènes de mise en débat du « problème déchets » localisé.

Pour conclure, nous proposons une lecture transversale de ce travail à l'aune de plusieurs points de réflexion relatifs à la définition du « problème déchets », au recours à l'information, à la construction de la confiance et à la question de l'échelle de prise en compte du problème.

La politique déchets, entre principes consensuels et conflits de définition

Les processus de définition du « problème déchets », au niveau national comme au niveau local, se caractérisent par des principes d'action structurants qui reposent sur un consensus apparent. La politique qui se dessine dans les années 1990 est axée sur la valorisation des matériaux, la notion de déchets ultimes et une organisation territoriale selon le principe de proximité. Au tournant 2000, les réseaux de politique publique sont mobilisés autour de la question de la réduction de la production, dont émerge le principe consensuel d'une « responsabilité partagée ». A cela s'ajoutent des « thématiques transversales » extérieures au domaine des déchets telles que la durabilité ou la concertation.

Or, nous avons souligné, notamment à propos des notions floues que sont le principe de proximité ou les déchets ultimes, les grandes variations de leur contenu, dont la définition incombe aux acteurs locaux. Quant au « partage de la responsabilité », il dissimule des divergences entre les acteurs quant à l'imputation du problème et au ciblage des mesures à retenir. A ce titre, la politique de gestion des déchets est caractéristique des modalités de l'action publique, qui *« repose sur des programmes d'action qui créent ou renforcent des structures d'ajustement entre intérêts divergents entre lesquels la puissance publique n'a pas tranché pour en déterminer l'ordre hiérarchique. »* (Lascoumes, 1996a : 332).

Au niveau local, l'analyse de la gestion des déchets en Indre-et-Loire a fait apparaître une entente autour des principes de gestion « multifilière » et « multisites », qui n'annulent pas pour autant des divergences profondes quant au contenu substantiel de ces termes.

L'étude des processus de définition du « problème déchets », appréhendés à travers l'élaboration d'une politique générale ainsi que dans un cadre territorial, a mis en évidence une tendance à l'adoption de principes d'action consensuels mais flous, faisant l'objet d'appropriations compétitives et de conflits de définition. Ce constat rejoint la mise en garde que P. Lascoumes formulait à propos du développement durable, qui en s'imposant comme *« mythe pacificateur »* présente le risque d'entraver la possibilité de débat et de déplacer la controverse. Car ce n'est pas tant l'expression de l'opposition qui produit de l'instabilité que le consensus lui-même, qui tend à faire l'économie d'une mise en débat des positions contradictoires (Edelman, 1991 : 48). Le cas de la gestion des déchets est en effet illustratif du recours à des principes d'action relativement

consensuels mais non directifs, et la persistance de controverses qui se manifestent dans un cadre local.

Un grand décalage entre « l'offre » et « la demande » d'information

L'information est pensée comme l'outil d'excellence pour résoudre les conflits et relégitimer la politique déchets dans son ensemble. L'existence de procédures à caractère informatif et participatif spécifiques à la politique déchets d'une part, et la persistance de la conflictualité d'autre part, constituaient le point de départ de cette recherche. L'analyse effectuée a permis de mettre en évidence plusieurs niveaux de décalage entre la réponse institutionnelle et la dynamique des conflits territorialisés.

Du point de vue des acteurs institutionnels et professionnels de la gestion des déchets, la diffusion d'une information supposée neutre et objective auprès de publics profanes ignorants, irréalistes et égoïstes, est envisagée comme un vecteur privilégié de restauration d'une confiance perdue. Il s'agit de créer une rupture entre les pratiques anciennes révolues et une gestion modernisée sans risque pour l'environnement et la santé humaine. Il s'agit également d'enclencher un processus de responsabilisation des populations à l'égard des déchets ménagers, en insistant sur la nécessité d'accepter des équipements directement liés à des modes de consommation. Aussi, c'est sur une double dynamique de conviction et de responsabilisation que repose « l'ingénierie informative » de la politique déchets. Or, on ne peut que dresser le constat de l'inefficacité de l'information à produire de la confiance et de l'adhésion généralisée. Comme le souligne R. Barbier, *« il faut se déprendre de la croyance selon laquelle la diffusion de la bonne information aurait une capacité automatique à créer le consensus autour d'un projet. (...) Ce qui légitime le débat sur l'information c'est le souci de transparence démocratique et non la capacité de l'information à produire du consensus »* (Barbier, 1996). Si les Français ont intégré les prescriptions pratiques en termes de tri des déchets, les craintes liées aux risques sanitaires et environnementaux, la dénonciation de l'opacité et de l'incohérence des processus de prise de décision et l'injustice spatiale ressentie lors des choix d'implantation demeurent les principaux fondements des controverses.

Les différents canaux d'information et d'expression (enquête publique, CLIS), quoique critiqués, ne sont pas pour autant délaissés par les acteurs mobilisés. Au contraire, ils sont utilisés dans le cadre d'une diversification des modes d'expression et d'accès à l'information, en complément à d'autres leviers tels que la ressource juridique. L'obligation d'informer et la garantie d'un accès à l'information, encadrées par des textes réglementaires, ne doivent pas être remises en cause. Toutefois, il semble vain d'en attendre des effets en termes d'adhésion envers les décideurs et d'économie d'une mise en débat. Conçus comme des moyens pour « expliquer » le bien-fondé des décisions, les dispositifs informatifs et participatifs sont utilisés comme des canaux de remise en cause de ces décisions. Or, l'offre institutionnalisée d'une participation à l'adresse du public n'est pas sans risques pour le système décisionnel, et ne peut à ce titre se passer d'une réflexion sur les conséquences en termes d'ouverture du pouvoir de décision. *« En somme, c'est de deux choses l'une : ou bien le débat sert la démocratie, et alors il faut laisser le processus aller à son terme (avec les résultats catastrophiques que l'on peut en attendre : la décision irrationnelle contre le*

meilleur choix) ; ou bien il ne sert qu'à faire admettre pacifiquement le point de vue des experts et des gouvernants. » (Ogien, 1993 : 259).

L'ensemble de la recherche a mis en évidence un grand décalage entre des réponses institutionnelles qui consistent à mettre en place des outils de pacification en aval, tandis que les revendications émergeant lors de conflits d'implantation tendent à se situer sur l'amont du « problème déchets ». Or, la difficulté des responsables publics à endiguer la production des déchets en raison de la remise en cause du système de production-consommation que cela induit d'une part, et d'autre part la capacité d'expertise et d'argumentation grandissante des acteurs mobilisés, laissent penser que ce décalage amont-aval a toutes les chances de continuer à se manifester lors des conflits suscités par les projets locaux d'équipements.

Les mécanismes de la confiance territorialisée

Si l'espoir de l'obtention d'une confiance généralisée semble irréaliste -nos résultats rejoignent en cela le constat formulé par P. Melé : « *« L'état de confiance » ne serait alors qu'un mythe pour certains aménageurs nostalgiques de l'anomie des habitants* » (Melé, 2006 : 223)-, nous avons pu formuler des observations quant aux conditions d'une confiance territorialisée. « *La "confiance", que les décideurs aimeraient tant obtenir des "gens ordinaires", est d'abord affaire de déploiement de prises dans des milieux : elle est rarement obtenue par l'argumentation ou l'imposition de normes à distance* » (Chateauraynaud, 2002 : 120). L'institutionnalisation de Commission locales d'information et de surveillance, en tant que relais territorialisés et participatifs de l'information, constituent des *points de contacts* entre les profanes et le *système expert* (Giddens, 1990) de la gestion des déchets. A ce titre elles sont pensées comme des outils privilégiés de restauration de la confiance.

Dans leur fonctionnement de routine, les CLIS apparaissent comme des outils de maîtrise de l'information et de connaissance de l'environnement social pour les gestionnaires des équipements, dans le cadre d'une « régulation de proximité » entre un équipement et son « territoire d'accueil ».

La participation à de telles instances n'annule pas le maintien d'une posture de « vigilance stratégique » (Chateauraynaud, 2002) de la part d'acteurs associatifs, de riverains mais aussi d'élus à l'égard du fonctionnement des équipements. Finalement, loin de changer la donne, les CLIS recueillent et alimentent des attitudes de confiance ou au contraire de défiance pré-établies. Pour autant on ne peut pas parler de neutralité ou d'ineffectivité. En effet, nous avons pu mesurer combien la dimension procédurale, ou la « confiance institutionnelle » (Laporte, 2001), liée au cadre formel et à la présence administrative, est fondamentale. Les attentes portent sur la capacité des acteurs institutionnels à imposer des contraintes en matière de réglementation (respect des normes), des règles localisées (respect des flux de déchets prévus dans les plans départementaux) et des règles individualisées (respect des arrêtés d'autorisation des équipements) dans le cadre d'une gestion dominée par des logiques de marché. Le laxisme quant au contrôle et le non-respect des textes -notamment en matière d'accueil des déchets dans les installations-, présentent le risque d'un discrédit difficilement rattrapable à l'égard des institutions. De par la mise en visibilité du *système expert* et des réseaux d'action locaux qu'elles représentent, de telles instances constituent

assurément des points de vulnérabilité, appelant une rigueur tant dans le fonctionnement des équipements que dans le fonctionnement des CLIS.

Les conditions d'un ancrage territorial, facteur d'acceptation des équipements?

Devant la menace d'une pénurie en capacité d'élimination et les blocages liés aux conflits d'implantation de nouveaux exutoires, nous avons vu se dessiner une reconsidération des conditions d'implantation allant jusqu'à une évolution de la fonction-même des équipements.

Une des premières conséquences de cette situation de blocage est la mise en œuvre de solutions visant à pérenniser des équipements existants, par le biais de leur extension, ainsi que l'utilisation de techniques visant à prolonger leur exploitation. La réaffectation de sites industrialisés voire déjà utilisés pour l'élimination des déchets peut s'avérer être un facteur déterminant dans le processus décisionnel (Dziedzicki & Larrue, 1994). La pérennisation des sites existants tend à s'imposer comme un moyen privilégié pour assurer des capacités d'élimination ; les préconisations émises lors de la phase évaluative de la politique déchets, ainsi que l'issue du conflit tourangeau se rejoignent en ce sens. C'est cependant une solution par défaut, qui revient à surinvestir les zones déjà affectées par les nuisances et à œuvrer selon une logique de « coup parti ». Dans ces circonstances, les CLIS représentent des outils d'optimisation de l'ancrage territorial des équipements. Si l'acceptation réside davantage dans la présence-même des équipements que dans l'existence d'une CLIS, celles-ci sont utilisées comme des arènes de négociation de compensations.

En outre, se dessine une tendance à l'évolution de la fonction-même des équipements dans le souci d'en améliorer l'acceptation. C'est ainsi qu'est préconisée la diversification des activités d'un même site (stockage, tri, déchetterie), afin d'associer à l'élimination une fonction de valorisation. La production d'énergie apparaît dans le contexte de crise énergétique comme un axe de légitimation des équipements. Il s'agit à travers cette inflexion de la fonction des équipements de les doter d'une utilité pour le territoire d'accueil. La maîtrise de la provenance des déchets et la valorisation territorialisée visent à susciter une appropriation territoriale des déchets, envisagée comme facteur d'acceptation. Ce souci d'intégration territoriale des déchets et des équipements ne peut toutefois pas constituer l'unique solution des conflits d'implantation, caractérisés par l'incertitude relative aux risques et la revendication d'une situation de pénurie maintenue comme facteur d'engagement vers une politique de réduction plus affirmée.

La présentation du cas de Montréal a mis en évidence le choix de la métropole québécoise, après plusieurs projets avortés et dans un contexte de tension sociale relative aux transferts interrégionaux de déchets, de s'orienter vers le recours à des équipements de moindre taille desservant un territoire bien identifié. Il sera intéressant d'observer dans les prochaines années les projets d'implantation de ces installations, notamment du point de vue de leur acceptabilité sociale. Finalement, les efforts relatifs à la valorisation des matériaux réintroduits dans les cycles de production ainsi que l'organisation d'une gestion territorialisée peuvent se comprendre comme autant de tentatives de recréer les conditions d'un système de valorisation généralisée à l'œuvre avant que n'apparaisse la notion de déchets (Barles, 2005).

Les échelles et la gouvernance territoriale des déchets en question

La recherche du niveau pertinent de décision est apparue comme un enjeu majeur de la politique déchets, donnant lieu à plusieurs ajustements successifs. Si le cadre départemental a été très tôt retenu comme la bonne échelle pour la planification des déchets ménagers, la préférence pour les découpages administratifs est en voie de se déliter au profit d'une approche plus souple calquée sur le « vécu territorial » (les « bassins de vie ») et reposant sur des démarches *bottom-up* et volontaires (Contrats territoriaux déchets).

Cependant, les enjeux les plus importants de la gestion territoriale des déchets semblent se situer au-delà des questions de découpage. Il s'agit d'une part du portage politique de décisions relatives à l'implantation des équipements. Le cas de l'incinérateur d'Indre-et-Loire est illustratif à la fois du risque politique que prennent les porteurs de tels projets, et des effets dévastateurs d'un processus de décision opaque, bien que bénéficiant d'une légitimation par le Plan départemental. Les oscillations entre une rhétorique localiste et décentralisatrice, et des préconisations en faveur d'une certaine re-centralisation de la décision afin d'éviter des cristallisations attribuées au syndrome NIMBY, donnent à voir la complexité de l'enjeu. D'autre part, à l'heure où la réduction à la source constitue l'enjeu central de la politique déchets, les marges de manœuvre et les moyens d'intervention à disposition des élus locaux sont très réduits face à un système de production globalisé.

Aussi, le risque politique lié à l'implantation des équipements et l'articulation entre le problème et la solution sont apparus au cours de cette recherche comme des enjeux fondamentaux de la gouvernance des déchets. La politique de gestion des déchets butte sur sa mise en œuvre territoriale, mettant en évidence les limites d'une action pensée selon un modèle « *end of pipe* » (Barbier & Laredo 1994 : 1).

Perspectives et prolongements

L'ensemble de ce travail, loin d'avoir cerné dans sa globalité la question de la territorialisation et de la conflictualité de la gestion des déchets, appelle au contraire des mises en perspectives avec des travaux existants et soulève des points de questionnements représentant autant de futures pistes de recherches.

Nos résultats relatifs au fonctionnement effectif des CLIS révèlent un faible saisissement de ces structures par les acteurs locaux, leur incapacité à se positionner comme entités collectives, dont découle leur caractère fermé et non médiatisé. Pour autant, ces constats doivent être compris à l'aune de notre corpus, limité à des CLIS « ordinaires ». L'étude de CLIS relatives à des installations et/ou des territoires marqués par des événements forts (du type de Montchanin ou de Gilly-sur-Isère) offrirait un complément pertinent. Il permettrait notamment d'évaluer le rôle et le fonctionnement des CLIS (en matière de production et d'exportation de l'information, d'objets mis en débat, des jeux d'acteurs) dans le contexte d'une sensibilité préexistante.

En raison du parti pris de focaliser l'attention sur les dispositifs institutionnalisés et sur l'articulation du conflit avec le processus de décision, les résultats obtenus portent sur l'activité « visible » d'acteurs engagés (acteurs « en charge » du problème et habitants mobilisés), laissant

dans l'ombre les « habitants lambda ». Des travaux en anthropologie (Von Staavel) et en sociologie (Jodelet, 1997) se sont attachés à l'étude des perceptions du risque¹. Des croisements pourraient s'avérer féconds, notamment du point de vue de la réception de l'information. Précisément, une étude portant sur l'utilisation des documents d'informations relatifs aux déchets en dehors des dispositifs institués ou des situations de conflits ainsi que les effets diffus de l'existence de structures telles que les CLIS apporterait des éléments complémentaires à notre travail.

Enfin, la question des compensations versées aux territoires accueillant des installations apparaît comme un axe d'investigation dans la mesure où ces pratiques, considérées comme légitimes et justifiées, se développent, en dépit de mises en gardes face aux risques qu'elles présentent en termes d'exacerbation des inégalités spatiales (Zuindeau, 2005).

Plus globalement, elles s'inscrivent dans une réflexion sur les mécanismes et les échelles de la mise en œuvre d'une solidarité territoriale, considérée comme principe central du développement durable. Pour notre part, cette question des échelles territoriales, appréhendée à partir des politiques locales d'adaptation et de prévention face au changement climatique, fera l'objet de futurs travaux de recherche².

¹ Une thèse en sociologie est en voie d'achèvement au sein de notre laboratoire. S. Bernier a travaillé sur la perception du risque industriel en Indre-et-Loire, à partir d'un corpus d'habitants résidant auprès d'installations nucléaires et industrielles.

² Projet « *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Action publique et perceptions des inégalités écologiques* », dans le cadre du programme « *Politiques territoriales et développement durable* » (MEDD/ PUCA).

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, articles, thèses

AGGERI F. (1999), "Environmental policies and innovation. A knowledge-based perspective on cooperative approaches", *Research Policy*, n°28, pp. 699-717.

ARMOUR A. (1999), "La modernisation des processus démocratiques de prise de décision : de la coopération au conflit dans les implantations d'équipements", *Espaces et Sociétés*, n°97-98, pp. 132-154

ARMOUR A. (2000), Modernizing democratic decision-making processes. From conflicts to cooperation in facility siting in THEYS J. *L'environnement au XXIème siècle. Vol. 3 : Démocratie et politique à long terme*, Paris, Germes, pp. 747-762.

BARRAQUE B. (1993), Politiques publiques et environnement, in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, l'Harmattan, pp. 279-299.

BARRAQUE B. & THEYS J. (1998), *Les politiques d'environnement : évaluation de la première génération 1971-1995*, Paris, Recherches, 391 p.

BARTHE Y. (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 239 p.

BARTHE Y. (2002), "Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique", *Politix*, vol. 17, n° 57, pp. 57-78

BAUDRILLARD J. (1970), *La société de consommation*, Paris, Folio, 318 p.

BECK U. (1986), *La société du risque*, Paris, Aubier, 521 p.

BEMELMANS-VIDEC M.-L., RIST R. C. & VEDUNG E. (1998), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*, New Brunswick, Transaction publishers, 280 p.

BERDOULAY V. & SOUBEYRAN O. (1996), *Débat public et développement durable. Expériences Nord-américaines*, Paris, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme/Ministère de l'environnement, 155 p.

BERDOULAY V. & SOUBEYRAN O. (2000), *Milieu, colonisation et développement durable*, L'Harmattan, 262 p.

BERNSTEIN M. & JASPER J. M. (1998), "Les tireurs d'alarme dans les conflits sur les risques technologiques. Entre intérêts particuliers et crédibilité", *Politix*, n° 44, pp. 109-134.

BIAREZ S. (2000), *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 126 p.

BLATRIX C. (2002), "Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective", *Politix*, n°57, pp. 80-102.

BLATRIX C. (2000), *La "démocratie participative", de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Paris 1, 611 p.

BLATRIX C. (1996), Vers une "démocratie participative"? Le cas de l'enquête publique, in CHEVALIER (dir.), *La gouvernabilité*, PUF-CURAPP, pp. 299-313.

- BLONDIAUX L. & SINTOMER Y. (2002), "L'impératif délibératif", *Politix*, vol. 15, n°57, pp. 17-35.
- BOLTANSKI L. & THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 483 p.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S. & RAVINET P. (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 518 p.
- BOY D. (1999), *Le progrès en procès*, Paris, Presses de la Renaissance, 276 p.
- BRESSERS H. & KLOK P.-J. (1988), "Fundamentals for a theory of policy instruments", *International journal of social economics*, vol. 15, n°3/4, pp. 22-41.
- BUSSMANN W. & KNOEPFEL P. (1998), *Politiques publiques : évaluation*, Paris, Economica, 327 p.
- CALLON M. (1998), "Des différentes formes de démocratie technique", *Annale des Mines*, n°9, pp. 63-73.
- CALLON M. (1986), "Eléments pour une sociologie de la traduction" *L'Année sociologique*, n°36, pp. 169-207.
- CALLON M., LASCOUMES P. & BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358 p.
- CARON A. & TORRE A. (2006), "Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité", *Développement Durable et Territoires. Dossier 7 : Proximité et environnement*, <http://developpementdurable.revues.org/document2641.html>.
- CEFAÏ D. & PASQUIER D. (2003), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF (CURAPP), 519 p.
- CHARLIER B. (1999), *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 753 p.
- CHARVOLIN F. (1993), La "mise en rapport" des pollutions et nuisances (1964-67). Inscriptions, affaires publiques et changement d'échelle environnementale en France, in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, pp. 137-153.
- CHATEAURAYNAUD F. (2002), Incontournables présences. L'exercice de la vigilance sous contrainte du "principe de précaution", in GILBERT C. (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 111-125.
- CHEVALLIER J. (1999), La création d'un ministère, in LASCOUMES P. (dir.), *Instituer l'environnement. 25 ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- CHEVALLIER J. (1985), L'analyse institutionnelle, in GRAWITZ M. & LECA J. (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, pp. 5-61.
- CORBIN A. (1986 (1982)), *Le miasme et la jonquille*, Paris, Flammarion, 336 p.
- CROZIER M. & FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 500 p.
- CVETKOVICH G. & LOFSTEDT R. E. (2000), *Social trust and the management of risk*, Earthscan Publications.

- DECROP G. & VIDAL-NAQUET P. A. (1998), Les scènes locales de risque, in (dir.), *Séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise, Actes de la dixième séance*, Paris, CNRS, pp. 15-84.
- DENTE B. (1995), *Environmental policy in search of new instruments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 233 p.
- DENTE B., FARERI P. & LIGTERINGEN J. (1998), *The waste and the backyard. The creation of waste facilities: success stories in six european countries*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 223 p.
- DEWEY J. (1927), *Le public et ses problèmes. Traduit de l'Anglais (USA) et préfacé par Joëlle Zask (2003)*, Publications de l'Université de Pau-Farrago/Editions Léo Scheer, 207 p.
- DI MEO G. (1998), *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 317 p.
- DOBRE M. (2002), *L'écologie au quotidien. Eléments pour une théorie sociologique de la résistance ordinaire*, Paris, L'Harmattan, 352 p.
- DOUGLAS M. (1967), *De la souillure*, Paris, La Découverte, 205 p.
- DUCLOS D. (1993), "Les industriels et l'environnement", *Ecologie politique*, n°5, pp. 95-122.
- DURAN P. (1990), "Le savant et le politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", *L'Année sociologique*, vol. 40, pp. 227-259.
- DURAN P. (1999), "Penser l'action publique", *Droit et Société*, n° 27, pp. 212.
- DURAN P. & THOENIG J.-C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, pp. 580-623.
- DZIEDZICKI J.-M. (2001), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation?*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace - urbanisme, Université de Tours, 443 p.
- EDELMAN M. (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 250 p.
- FAURE A. & DOUILLET A.-C. (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.
- FAURE A., POLLET G. & WARIN P. (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 192 p.
- FILLIEULE O. & PECHU C. (1993), *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, p.
- FOURNIAU J.-M. (1997), Figures de concertation "à la française", in GARIEPY M. & MARIE M. (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 373-399.
- FOURNIAU J.-M. (2000), "Sur quelques orientations d'une réforme de l'utilité publique", *Annale des Ponts et Chaussées*, n°96, pp. 69-80.
- FOURNIAU J.-M., GARIEPY M., GAUTHIER M., LEPAGE L. & SIMARD L. (2006), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, L'Harmattan, 315 p.
- FRIEDBERG E. (1997), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 329 p.

FRITSCH P. & RAVON B. (1993), Du problème en tant qu'il est à résoudre, au problème en tant qu'il est à débattre, in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 339-347.

LE GALES L. & THATCHER (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 272 p.

GARRAUD P. (1990), "Politiques nationales : élaboration de l'agenda", *L'Année sociologique*, vol. 40, pp. 17-41.

GAUDIN J. P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, 233 p.

GAUDIN J. P. (1998), "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises", *Revue internationale des sciences sociales*, n°177, pp. 51-59.

GAXIE D. (1996), Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties, in CHEVALIER (dir.), *La gouvernabilité*, PUF-CURAPP, pp. 252-273.

GERSTLE J. (2003), "La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 53, n°6, pp. 859-885.

GHORRA-GOBIN C. (2000), De la justice environnementale : réflexion prospective autour du principe de compensation, in THEYS J. (dir.), *L'environnement au XXIème siècle. Volume 3 : Démocratie et politique à long terme*, pp. 153-159.

GIDDENS A. (1994 (1990)), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 192 p.

GILBERT C. (2003), "Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques", *Pouvoirs Locaux*, n°56, pp. 48-52

GILBERT C. D. (2002), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, 340 p.

GODARD O. (1997), "Projets et recompositions par les échelles territoriales", *Pouvoirs Locaux*, n°34, pp. 34-38.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAFARGE R. & ROUX E. (2003), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 186 p.

HERIARD DUBREUIL G. (1997), "L'acceptabilité du risque : entre choix individuel et construction sociale", *Annale des Mines. Responsabilité et environnement*, n°8, pp. 67-75.

HOWLETT M. (1991), "Policy instruments, policy styles, and policy implementation : National approaches to theories of instrument choice", *Policy studies journal*, vol. 19, n°2, pp. 1-21.

JAMAY F. (1998), *Le droit à l'information : un principe général du droit de l'environnement*, Thèse de doctorat, droit public, Université de Paris I.

JÄNICKE M. (1996), Democracy as a condition for environmental policy success : the importance of non-institutional factors in LAFFERTY W. M. & MEADOWCROFT J., *Democracy and the environment. Problems and prospects*, Edward Elgar, pp. 71-85.

JEANNOT G. (1998), *Les usagers du service public*, Paris, PUF/Que sais-je?, 128 p.

JOBERT A. (1998), "L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, n°42, pp. 67-92.

- JOBERT B. (1993), Ambiguïté, bricolages et modélisation. La construction intellectuelle des politiques publiques, in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat.*, L'Harmattan, pp. 101-106.
- JOBERT B. (1985), "L'Etat en action. L'apport des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 35, n°4, pp. 654-682.
- JOBERT B. (1992), "Représentations sociales controversées et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, pp. 219-233.
- JOBERT B. (1995), Rhétorique politique, controverse scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche, in FAURE A. D. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-25.
- JOBERT B. & MULLER P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 242 p.
- JONAS H. (1990), *Le principe responsabilité*, Paris, Editions du Cerf, 336 p.
- KNOEPFEL P., LARRUE C. & VARONE F. (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 398 p.
- LA PORTE T. R. (2001), Fiabilité et légitimité soutenable, in BOURRIER M. (dir.), *Organiser la fiabilité*, Paris, L'Harmattan, pp. 71-102.
- LACOUR C. (1994), Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement, in CARRIERE J.-P. & MATHIS P. (dir.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Tours, Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement/Maison des Sciences de la Ville, pp. 21-39.
- LACY M. J. (2002), "Deconstructing risk society", *Environmental Politics*. 11, n°4, pp. 42-62.
- LAFAYE C. & THEVENOT L. (1993), "Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue française de sociologie*, vol. 34, pp. 495-524.
- LAFFERTY W. M. & MEADOWCROFT J. (1996), *Democracy and the environment. Problems and prospects*, Edward Elgar, 276 p.
- LAGROYE J. (1985), La légitimation, in GRAWITZ M. & LECA J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, pp. 395-467.
- LARRUE C. (1997), *Environnement, aménagement du territoire et politiques publiques*, thèse d'habilitation à diriger les recherches, Université Paris Val-de-Marne, 296 p.
- LARRUE C. (2000), *Analyser les politiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 207 p.
- LARRUE C. & LASCOUPES P. (2000), "L'évaluation des politiques publiques comme instrument de pilotage des politiques d'environnement" in *L'environnement au XXIème siècle. vol. 3 : Démocratie et politique à long terme* (J. THEYS), Germes, pp. 479-482.
- LASCOUMES P. (1999a), *Instituer l'environnement, 25 ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 233 p.
- LASCOUMES P. (1998a), La gestion technocratique des risques industriels, in BARRAQUE B. & THEYS J. (dir.), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Recherches, pp. 281-295.

- LASCOUMES P. (1996b), "La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité", *L'Année sociologique*, vol. 46, n°2, pp. 359-382.
- LASCOUMES P. (1998b), "La scène publique, nouveau passage obligé des décisions?" *Annales des Mines*, n°10, pp. 51-70.
- LASCOUMES P. (1994), *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 318 p.
- LASCOUMES P. (2003), L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique, in GERSTLE J. (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 303-320.
- LASCOUMES P. (1999b), "Productivité des controverses et renouveau de l'expertise", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 38, pp. 75-95.
- LASCOUMES P. (1996a), Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, in CHEVALIER (dir.), *la gouvernabilité*, PUF-CURAPP, pp. 325-338.
- LASCOUMES P. & LE BOURHIS J.-P. (1998), "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n°42, pp. 37-66.
- LASCOUMES P. & LE BOURHIS J.-P. (1997), *L'environnement ou l'administration des possibles, la création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 254 p.
- LASCOUMES P. & LE GALES P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 370 p.
- LASCOUMES P. & VALLUY J. (1996), "Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement industriel", *Sociologie du travail*, n°4, pp. 551-573.
- LAVOUX T. (2003), "L'information environnementale : nouvel instrument de régulation politique en Europe?" *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n°2, pp. 177-194.
- LE LOUARN P. (2002), "Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local", *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4, pp. 589-603.
- LE LOUARN P. (2001), "Le principe de participation et le droit de l'environnement", *Droit de l'environnement*, n°90, pp. 128-138.
- LEMIEUX C. & BARTHE Y. (1998), "Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions", *Politix*, n°44, pp. 7-28.
- LEOST R. (1995), "L'agrément des associations de protection de l'environnement", *Revue Juridique de l'Environnement*, n°2.
- LEPAGE L. (2000), Les controverses environnementales sont plutôt culturelles que politiques, in DUMAS, RAYMOND & VAILLANCOURT (dir.), *Sciences sociales de l'environnement*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, pp. 133-147.
- LIANOS M. (1999), "Point de vue sur l'acceptabilité sociale du discours du risque", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, pp. 55-73.
- LIGTERINGEN J. (1999), *The feasibility of Dutch environmental policy instruments*, Twente, University Press, 387 p.

- LINDER S. H. & PETERS G. B. (1989), "Instruments of government: perceptions and contexts", *Journal of public policy*, vol. 9, n°1, pp. 35-58.
- LOLIVE J. (1997), "La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative conte le TGV Méditerranée", *Politix*, n°39, pp. 109-130.
- LUHMAN N. (2001), *La légitimation par la procédure*, Cerf, 248 p.
- LUSSAULT M. (1993), *Tours : Images de la ville et Politique urbaine*, Tours, Maison des Sciences de la Ville, 415 p.
- LUSSAULT M. & LEVY J. (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1032 p.
- MABILEAU A. (1999), A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen in CRAPS C. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 63-69.
- MABILEAU A. (1994), *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 157 p.
- MAJONE G. (1994), "Décisions publiques et délibération", *Revue française de science politique*. pp. 579-598.
- MANIN B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 319 p.
- MARCH J. G. (1991), *Décisions et organisations*, Paris, Les Editions d'organisation, 275 p.
- MARIE JL. (1999), "La réception des politiques publiques par les administrés" in *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique* (BALME R., FAURE A. & MABILEAU A.), Paris, Presses Universitaires de Science-Po.
- MASSARDIER G. (2003), *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 285 p.
- MELE P. (2006), Lutter contre les bruits de la ville : mobilisation du droit et production d'ordres locaux, in BOURDIN A., MARIE-PIERRE L. & MELE P. (dir.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, pp. 207-242.
- MELE P., LARRUE C. & ROSEMBERG M. (2003), *Conflits et territoires*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 224 p.
- MENY Y. & THOENIG J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 391 p.
- MERMET L. (1996), "Procédures, processus et qualité de décision", *Anale des Mines. Responsabilité et environnement*, n°2, pp. 89-94.
- MERRIEN F.-X. (1993), Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses, in CRESAL (dir.), *les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, pp. 87-106.
- MICOUD A. (2001), La nébuleuse associative, in BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B. (dir.), *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, Paris, Odile Jacob, pp. 119-129.
- MORAND-DEVILLER J. (1996), "Les associations de défense de l'environnement et la décision administrative", *Les Petites Affiches*, n°50, pp. 67-74.
- MORMONT M. (1997), "Vivre avec les conflits d'implantation", *Environnement et Société*, n°18, pp. 21-31.

- MULLER P. (1992), "Entre le local et l'Europe la crise du modèle français de politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, pp. 275-297.
- MULLER P. (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, pp. 189-207.
- MULLER P. (2000 (4ème éd.)), *Les politiques publiques*, PUF, Que sais-je?, 128 p.
- MULLER P. (1985), "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles", *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, pp. 165-189.
- MULLER P. & SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.
- NEMERY J. C. & WACHTER S. D. (1994), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 206 p.
- NICOLINO F. (1993), *Le tour de France d'un écologiste*, Seuil, 311 p.
- NICOURT C. & GIRAULT J.-M. (2006), "L'usage du principe de proximité comme instrument d'ajustement de la décision publique", *Développement Durable et Territoires. Dossier 7 : Proximité et environnement*, <http://developpementdurable.revues.org/document2572.html>.
- OFFERLE M. (1998), *Sociologie des groupes d'intérêts*, Montchrestien, 158 p.
- OGIEN A. (1993), Les formes modernes d'encadrement du débat public, in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, pp. 247-261
- OLLITRAULT S. (2001), "Les écologistes français, des experts en action", *Revue française de science politique*, vol. 51, n°1-2, pp. 105-130.
- OLSON M. (1987 (1978)), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 199 p.
- PADIOLEAU J.-G. (1982), L'intervention réglementaire de l'Etat : un cadre d'analyse, in PADIOLEAU J.-G. (dir.), *L'Etat au concret*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 81-112.
- PAEHLKE R. (1996), Environmental challenges to democratic practice, in LAFFERTY W.M. & MEADOWCROFT J., *Democracy and the environment. Problems and prospects*, Edward Elgar, pp. 18-38.
- PAOLETTI M. (1999), La démocratie locale française, spécificité et alignement, in CURAPP/CRAPS (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 45-61.
- PAOLETTI M. (1999), Les maires : communication et démocratie locale, in BALME R., FAURE A. & MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, pp. 429-446.
- PAPADOPOULOS Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.
- PAPADOPOULOS Y. (1998), *Démocratie directe*, Paris, Economica, 329 p.
- PARSONS W. (1995), *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot (UK), Edward Elgar, 675 p.
- PERETTI-WATEL P. (2001), *La société du risque*, Paris, La Découverte, 123 p.
- PERETTI-WATEL P. (1999), "Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable? Représentations du risque et inégalités sociales", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, pp. 9-35.

- PERONI M. (1993), Action publique et formes normales de l'accord public, in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, pp. 5-13.
- PIECHACZYK X. (1998), "Les rôles des commissaires enquêteurs et l'intérêt général", *Politix*, n°42, pp. 93-122.
- QUERMONE J.-L. (1985) Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie, in GRAWITZ M. & LECA J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, pp. 61-88.
- REMY E. (1997), "Comment dépasser l'alternative risque réel, risque perçu ?" *Annale des Mines*, n°5, pp. 27-34.
- REMY E. & MALLARD A. (2001), "Perception du public et analyse de controverses : quels enjeux pour la gestion des risques?" *Anale des Mines. Gérer et comprendre*, n°66, pp. 15-24.
- RENN O. (1992), The social arena concept of risk, in KRIMSKY S. & GALDIN D. (dir.), *Social theories of risk*, Westport, USA, Praeger Publishers, pp. 179-195.
- ROCHER L. (2001), *L'encadrement des démarches de concertation en aménagement et en urbanisme. Le cas de la ZAC Paris Rive Gauche*, Mémoire de DEA, Université de Paris I-IV, 89 p.
- ROMI R. (1994), *Droit et administrations de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 480 p.
- ROMI R. (1993), "Le droit de l'environnement à la recherche de la démocratie", *Ecologie politique*, n°5, pp. 89-94.
- ROMI R. (1999), Les pratiques de concertation en matière d'environnement, in CURAPP/CRAPS (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 149-159.
- RONCAYOLO M. (1997 (1982)), *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 285 p.
- ROQUEPLO P. (1993), *Climats sous surveillance*, Paris, Economica, 401 p.
- ROSANVALLON P. (1998), *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard Folio, 491 p.
- RUI S. (2001), *Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique?*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Bordeaux II, 534 p.
- RUI S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 264 p.
- RUI S. (1999), "L'impasse de l'amont. Débat public et conflit d'aménagement", *Annales des Ponts et Chaussées*, n°92, pp. 53-57.
- RUMPALA Y. (1999a), *Questions écologiques, réponses économiques. Les changements dans la régulation publique des problèmes d'environnement au tournant des années 1980 et 1990, une analyse sectorielle*, Thèse de doctorat, Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 677 p.
- RUMPALA Y. (2003), *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, 373 p.
- SELIGMAN A. B. (2001), "Complexité du rôle, risque et émergence de la confiance", *Réseaux*, n°108, pp. 39-61.
- SZARKA J. (1999), "Gouvernance, cultures politiques nationales et administration de l'environnement", *Espaces et Sociétés*, n°97-98, pp. 17-35.

- THEVENOT L. (1996), "Stratégies, intérêts et justification. A propos d'une comparaison France - Etats-Unis de conflits d'aménagement", *Techniques territoires et sociétés*, n°31, pp. 127-150.
- THEYS J. (2003), "La gouvernance, entre innovation et impuissance", *Revue Développement Durable et Territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>
- THEYS J. (1998), Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90. Un essai d'évaluation, in BARRAQUE B. & THEYS J. (dir.), *Les politiques d'environnement : évaluation de la première génération 1971-1995*, Paris, Découvertes, pp. 17-40.
- THEYS J. D. (2000), *L'environnement au XXIème siècle. Vol. 3 : Démocratie et politique à long terme*, Paris, Germes, 781 p.
- THOENIG J.-C. (1985), L'analyse des politiques publiques, in GRAWITZ M. & LECA J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, pp. 1-59.
- VALLEE A. (2002), *Economie de l'environnement*, Paris, Seuil, 344 p.
- VARONE F. (1998), *Le choix des instruments des politiques publiques. Une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*, Berne, Haupt, 370 p.
- WARIN P. (1996), "Aménager : question de responsabilité, de précaution, de concertation", *Techniques territoires et sociétés*, n°31, pp. 115-122.
- WARIN P. (1999), "Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 49, n°1, pp. 103-120.
- WEISS J. A. & TSCHIRHART M. (1994), "Public information campaigns as policy instruments", *Journal of policy analysis and management*, vol. 13, n°1, pp. 82-119.
- WOLTON D. (2000), "Le local, la petite madeleine de la démocratie", *Hermès*, n°26-27.
- ZUINDEAU B. (2005), Externalités environnementales et territoires : une approche en termes de "proximité", in LACOUR C., PERRIN E. & ROUSSIER N. (dir.), *Les nouvelles Frontières de l'économie urbaine*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube-PUCA, pp. 126- 131.
- ZWETKOFF C. (1997), "Sentiment de justice et conflits d'implantation", *Environnement et Société*, n°18, pp. 5-19.

Gestion des déchets : ouvrages, articles, essais

- BARBIER R. (1996), *Une société au rendez-vous de ses déchets. L'internalisation des déchets comme figure de la dynamique du collectif*, Thèse de doctorat en sociologie, CSI-Ecole des Mines de Paris, 352 p.
- BARBIER R. & LAREDO (1997), *L'internalisation des déchets. Le modèle de la Communauté urbaine de Lille*, Paris, Economica, 112 p.
- BARBIER R. & LAREDO P. (1994), Les ordures ménagères, autant un problème public de démocratie locale que de "bonne gestion", in ADEME/AMF (dir.), *Journée Nationale sur les déchets municipaux*, Paris, 12 p.

- BARBIER R. & WAECHTER V. (2001), "Débats autour d'une décharge", *Annales des Ponts et Chaussées*, n°97, pp. 48-53.
- BARBIER R. & WAECHTER V. (2003), "La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement", *Espaces et Sociétés*, pp. 85-99.
- BARBIER R. & WAECHTER V. (2000), La ville face à ses déchets. De l'hygiénisme au "génie de l'environnement", in DUFF L. & RIGAL (dir.), *Maire et environnement, menaces ou opportunités. 3èmes rencontres villes-management*, Paris, Dalloz.
- BARLES S. (2005), *L'invention des déchets urbains. France : 1790-1970*, Seyssel, Champ Vallon, 297 p.
- BEAUNE J.-C. D. (1999), *Le déchet, le rebut, le rien*, Seyssel, Champ Vallon, 232 p.
- BELTRAME P. (2006), De la taxe à la redevance : comment financer l'enlèvement des ordures ménagères ? in FALQUE M., LAMOTTE H. & SAGLIO J.-F. (dir.), *Les déchets. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles, Bruylant, pp. 222-228.
- BERTOLINI G. (1998), La politique française de gestion des déchets depuis 1973, in BARRAQUE B. & THEYS J. (dir.), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Recherches, pp. 171-188.
- BEYELER C. (1991), *Alimentation en eau potable et élimination des déchets : des systèmes en crise? Analyse comparative France-Etats-Unis sur la période 1960-1990*, Thèse de doctorat, Sciences et Techniques de l'Environnement, Université Paris Val de Marne.
- BROUSSE J. (2005), *Incinération des déchets ménagers : La grande peur*, Paris, Le Cherche Midi, 246 p.
- BUCKET N. (2005), "Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers", *Politiques et Management Public*, vol. 23, n°2, pp. 91-116.
- BUCKET N. (2006), Incinérateurs et acceptabilité sociale : la participation du public en question, in FALQUE M., LAMOTTE H. & SAGLIO J.-F. (dir.), *Déchets. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles, Bruylant, pp. 509-522.
- BUCKET N., DEFEUILLEY C. & LUPTON S. (2000), Municipal waste management in France, in BUCKET N. & GODARD O. (dir.), *Municipal waste management in Europe : a comparative study in building regimes*, Dordrecht, Kluwer, pp. 87-119.
- CANS R. (1990), *Un monde poubelle*, Paris, Flrst, 290 p.
- DERONZIER P., ARNOLD O. (2006), Déchets ménagers en France. Financement du service et recyclage : exemples de travaux d'évaluation économiques utiles à la décision publique, in FALQUE M., LAMOTTE H. & SAGLIO J.-F. (dir.), *Les déchets. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles, Bruylant, pp. 175-186.
- DE SADELEER N. (1995), *Le droit communautaire et des déchets*, Paris, LGDJ, 672 p.
- DE SINGLY C. (1996), *Histoire des hommes et de leurs ordures*, Paris, 255 p.
- DEFEUILLEY C. (1996), *Le service public au défi de l'efficacité économique. Les contrats de délégation dans la gestion des déchets ménagers*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris VII, 335 p.

- DEFUILLÉ C. & GODARD O. (1998), La nouvelle politique de gestion des déchets d'emballage. Quand concertation et décentralisation ne riment pas avec incitation, in BARRAQUE B. & THEYS J. (dir.), *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, pp. 189-209.
- DENTE B., FARERI P. & LIGTERINGEN J. (1998), *The waste and the backyard. The creation of waste facilities : success stories in six european countries*, Dordrecht, Kluwer Ecedemic Publishers, 223 p.
- GOUHIER J. (2000), *Au delà du déchet, le territoire de qualité. Manuel de rudologie*, Presses Universitaires de Rouen et du Havre, 240 p.
- GROSSETETE F. (1997), "L'ouverture de centres de traitement de déchets industriels spéciaux : un défi permanent", *Annales des Mines. Réalités industrielles*, pp. 51-54.
- LHUILIER D. & COCHIN Y. (1999), *Des déchets et des hommes*, Desclée de Brouwer, 185 p.
- MONFORTE I. (2001), De la récupération au recyclage, in BOYER M., HERZLICH G. & MARESCA B. (dir.), *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, Paris, Odile Jacob, pp. 99-106.
- OUALLET C. (1997), *Les déchets. Définitions juridiques et conséquences*, AFNOR, 222 p.
- PELISSARD J. (2006), Les principes de la gestion des déchets en France, in FALQUE M., LAMOTTE H. & SAGLIO J.-F. (dir.), *Les déchets. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles, Bruylant, pp. 425-432.
- PIERRE M. C. (2002), *Les déchets ménagers, entre privé et public. Approches sociologiques*, Paris, L'Harmattan, 189 p.
- ROCHER L. (2004), "L'information institutionnalisée comme outil de prévention des conflits : étude des "CLIS déchets"", *Journées d'étude "Les conflits d'usage et de voisinage", Paris 11 et 12 octobre 2004*. 11 p.
- ROCHER L. & SERRANO J. (2005), "Equité territoriale et gestion durable des déchets urbains. Agglomération de Tours : gestion des déchets ménagers et des eaux usées", *Colloque "Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance", Lausanne, 21-23 septembre 2005*.
- RUMPALA Y. (1999b), "Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers", *Revue française de science politique*, vol. 49, n°4-5, pp. 601-630.
- RUMPALA Y. (2002), Qualification de problèmes comme "risques environnementaux" : l'exemple des déchets et des transports routiers, in GILBERT C. (dir.), *Risques collectifs et situations de crises. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 79-92.
- SLOSSE G. (1995), *La gestion des déchets urbains en France depuis 1970 : structuration nationale et régulations territoriales*, Thèse de doctorat en Urbanisme-Aménagement, Université de Paris X.
- TAUVERON A. (1984), *Les années poubelle*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 213 p.
- VALLUY J. (1996), "Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994)", *Revue politique et management public*, vol. 14, n°4, pp. 101-131.
- ZENTNER F. (2001), *Déchets ménagers : contribution à l'étude d'un problème de société*, Paris, L'Harmattan, 270 p.

Etudes et rapports de recherche

BARBIER R. (2000), *Enquête sur le "phénomène NIMBY"*, CEMAGREF-ENGEES, 32 p.

BARBIER R. (1994), *Etude sur l'implantation des usines d'incinération des ordures ménagères en milieu urbain*, ADEME, 48 p.

BARBIER R. & LAREDO P. (1994), *Il y a du neuf dans les poubelles... Caractérisation de onze opérations innovantes de gestion des déchets ménagers*, ADEME, 99 p.

BOURG D., BUCLET N. & GILOTTE L. (2003), *Impact du risque technologique sur la stabilité institutionnelle d'un système organisationnel : le rôle de l'incinération dans la gestion des déchets ménagers et assimilés. Rapport final pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Programme "Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques"*, 117 p.

CHARTIER C. (2001), *Histoire et sociologie du déchet*, ADEME, 34 p.

DEFEUILLEY C., LUPTON S. & SERRET Y. (1997), *The French household waste regime*, CIRED, 67 p.

DZIEDZICKI J.-M. & LARRUE C. (1994), *Analyse comparative des processus de décision concernant l'implantation d'installations de traitement de déchets industriels*, L'OEIL- Université Paris 12/CESA-Université de Tours, 159 p.

FLAHAUT E. (2002), *La composition sociale des associations du secteur environnement*, ADEME-VST Université de Tours, 78 p.

JODELET D. (dir.) (1997), *Représentations, attitudes et motivations face à la gestion des déchets. Autour du phénomène NIMBY. Rapport de fin de recherche*, EHESS-Laboratoire de psychologie sociale, 182 p.

LASCOUMES P. (2002), *L'obligation d'information instrument d'action publique*.

LATOUR B. & LE BOURHIS J.-P. (1995), *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau... Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau*, Centre de Sociologie de l'Innovation, 79 p.

LAURANS Y. & DUBIEN I. (2000), *Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs. Rapport final*, ADEME/ASCA, 123 p.

LHUILIER D. & COCHIN Y. (1999), *Environnement et santé : représentations des risques sanitaires liés aux déchets et à leurs modes de traitement*, GERAL. Université de ParisVII.

NAVARRO A. (2003), *Opportunités et faisabilités de programmes de recherche impliquant les sciences économiques, sociales et juridiques*, Association RECORD.

PIECHACZYK X. & OLLIVIER-TRIGALO M. (2001), *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Les Collections de l'INRETS. Rapport de recherche n° 233, 302 p.

REVERDY T. (2003), *Concertation, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification*, Programme de recherche "Concertation, Décision, Environnement". Equipe CRISTO-UPMF, 140 p.

RUI S., OLLIVIER-TRIGALO M. & FOURNIAU J.-M. (2001), *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 1 : L'expérience de la mise en discussion publique des projets : identités et*

légitimités plurielle. Ateliers de bilan du débat, Les collections de l'INRETS. Rapport n° 240, 358 p.

ZUPPINGER U. & KNOEPFEL P. (1996), *Usine d'incinération de déchets spéciaux (UIDS), Ciba-Geigy à Bâle. Etude de cas de l'IDHEAP*, IDHEAP, 104 p.

Rapports et documents divers

ADEME (1997), *Bilan des plans départementaux d'élimination des déchets et informations détaillées par département*, 95 p.

ADEME (1998), *Bilan des plans régionaux d'élimination des déchets*, 252 p.

ADEME (2002b), *Devenir éco-consommateur, acheter et consommer mieux*, ADEME, 21 p.

ADEME (2002c), "Dossier Dix ans de politique déchets : premier bilan", *La lettre ADEME*. n°20.

ADEME (2005), *Déchets et Territoires. De la planification à la gestion locale de tous les déchets. Le dossier du colloque*, 22-23 juin 2005, Paris.

ADEME (2002a), *Enquête sur les installations de traitements des déchets ménagers et assimilés en 2002*, 52 p.

ADEME (2002d), *Intercommunalité et gestion des déchets : Approche statistique. Caractérisation des structures intercommunales*, 13 p.

ADEME (2005), *Les déchets en Chiffres*, 6 p.

ADEME (2004), *Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Bilan 2002*, 102 p.

ADEME (2000), *Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Méthode de révision*, 140 p.

ADEME (2004), *Stratégie et interventions de l'ADEME dans le domaine des déchets*.

ADEME (2000), *Techniques de gestion des déchets ménagers*, 111 p.

ADEME/MEDD/FNE *Rapports annuels déchets. Premier bilan sur les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets*, 44 p.

AMORCE (1997), "Comment atteindre l'objectif 2002?" *Déchets série Politique*, n° 5, pp. 22.

AMORCE (2002), *Les politiques de gestion des déchets menées par les Conseils généraux. Résumé*, Assemblée des départements de France, 7 p.

ASTEE (2003), *Guide pour l'évaluation du risque sanitaire dans le cadre de l'étude d'impact d'une UIOM*, 60 p.

ATTAR M. (1999), *La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée*, Conseil économique et social, 107 p.

- BACHY J.P. (1988), *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 319) complétant la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux*, Assemblée Nationale, 23 p.
- BARTHELEMY F. (2002), *Installations de stockage de déchets ménagers et assimilés. Rapport de l'inspection générale de l'environnement*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 24 p.
- BLESSIG E. (2003), *Rapport d'information sur la gestion des déchets ménagers sur le territoire. Rapport n° 1169*, Assemblée Nationale, 44 p.
- BOCKEL J.-M. (1991), *Rapport d'information sur la gestion des déchets*, Assemblée Nationale. Commission de la production et des échanges, 268 p.
- CGP (2003b), *Organisation territoriale et financement des investissements du service public*, 277 p.
- CGP (2003a), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, 815 p.
- CNDP (2005), *Rapport annuel 2004*, 115 p.
- CNE (2005), *Etre ou ne pas être emballé? 32 questions que nous nous posons sur les emballages. - éléments de réponses, faits et chiffres-*, 19 p.
- CNE (2000), *Le manuel de meilleures pratiques pour la mise en oeuvre de la prévention lors de la conception et de la fabrication des emballages*, 46 p.
- CNR (2001), *Guide de l' élu local en charge des déchets*, 248 p.
- CONSEIL D'ETAT (1999), *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation Française, 166 p.
- COUR DES COMPTES (2003), *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, 186 p.
- CONNETT P. & SHEEHAN B. (2001), *Objectif zéro déchets*, GRRN, 28 p.
- INSTITUT CONSEIL (2002), *Ciment Calcia. Les commissions de concertation et de suivi de l'environnement. Bilan 1995-2001*, 175 p.
- C&S CONSEILS (2001), *Concertation et territoires*, 69 p.
- CONSEIL D'ETAT (1999), *L'utilité publique aujourd'hui*, La documentation française, 166 p.
- DESTOT M. (1992), *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 2677) relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*, Assemblée Nationale, 152 p.
- "Dossier : Déchets ménagers : la balle aux élus", *Environnement Magazine*, n°1610, pp. 51-71.
- "Dossier : Déchets ménagers En quête du bon régime", *Environnement Magazine*. n°1628, pp. 43-53.
- DRON D. (1997), *Déchets municipaux. Coopérer pour prévenir. Rapport au ministre de l'environnement*, Cellule Prospective et stratégie, 200 p.
- DUBOIS D. (2001), *Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement. Rapport au Premier Ministre*, 116 p.

CLUB D'INGENIERIE PROTECTIVE ENERGIE ET ENVIRONNEMENT (1996), "Déchets énergie environnement. Etude prospective du potentiel de déchets mobilisables à des fins énergétiques en France à l'horizon 2020", *Les Cahiers du CLIP, IDDRI*, n°5, pp. 98.

FNE (2001), *"Agir ensemble pour avoir moins de déchets à éliminer". Livre blanc sur la prévention des déchets*, 143 p.

FNE (1997), *Bilan et analyse de la mise en place des CLIS au 31/08/1997*, 28 p.

FNE (1999), *Bilan et analyse de la mise en place des CLIS au 31/10/1999*, 34 p.

FNE (2006), *Evaluation du fonctionnement des Commissions locales d'information et de surveillance et prospective. Rapport final, avril 2006*, 88 p.

FNE, CLIS. *Guide pratique à l'usage des associations*, 31 p.

FNE (1998), *Pour une gestion durable des déchets ménagers. Guide à l'usage des militants associatifs*, 40 p.

GUELLEC A. (1997), *Déchets ménagers : pour un retour à la raison. Rapport d'information n° 3380*, Assemblée Nationale. Commission de la production, 78 p.

HUGO B. (1988), *Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, complétant la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux*, Sénat, 31 p.

IFEN (2000), *Les dossiers de l'environnement. La sensibilité écologique des Français à travers l'opinion publique*, IFEN.

IFEN (1995), *Les dossiers de l'environnement. L'opinion publique et l'environnement*.

IFEN (1997), *Les Français et l'environnement. Etudes et travaux n° 15*.

IFEN (1994), *Les Français, la nature et l'environnement. Etudes et travaux n°2*.

IFEN (1999), *L'opinion publique sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Etudes et travaux n° 22*.

INSA-CGP (2003c), *Evaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés. Volet n°3 : Evaluation des impacts sur l'environnement et la santé. Rapport de synthèse*, 59 p.

INSTITUT UNIVERSITERE D'HYGIENE ET DE SANTE PUBLIQUE (2001), *Evaluation du risque pour la santé lié aux émissions atmosphériques des incinérateurs soumis aux nouvelles valeurs limites de l'union européenne*, 23 p.

LALONDE B. (1990), *Plan National pour l'environnement. N° spécial Environnement Actualité*, 111 p.

LARAMEE V. (juin 1995), "Enquête déchets", *Environnement Magazine*, n°1538, pp. 23-29.

PREFECTURE D'INDRE-ET-LOIRE (2004), *Projet de révision du plan départemental des déchets d'Indre et Loire. Rapport de la commission d'enquête*, 59 p.

MATE (1998), *Installations de traitement de déchets et information du public. Guide à l'usage des CLIS*, réalisé en partenariat avec France Nature Environnement, 36 p.

MATE (2004), *Les incinérateurs d'ordures ménagères : Quels risques? Quelles politiques?*, 54 p.

MEDD (2005), *Donner un nouvel élan à la politique des déchets. Assises Nationales des Déchets-La Baule. Mercredi 21 septembre 2005*. Dossier de presse, 19 p.

MEDD- Sous direction des politiques environnementales (2004), *Consentement local à payer et localisation d'une décharge*, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. 106 p.

MEDD (2005), *Mes éco-gestes au quotidien. Adaptons notre mode de vie et nos pratiques de consommation au développement durable*, 16 p.

MEDD (2004), *Plan Climat 2004. Face au changement climatique Agissons ensemble*, 88 p.

MEDD/ADEME (2004), *Prévention de la production de déchets*, 30 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE/DGCL (2006), *Les collectivités locales en chiffres*.

MNLE (1996), "Le déchet ultime. N° spécial destiné à l'enfouissement", *Revue du Mouvement National de lutte pour l'environnement*, n°55, pp. 85.

OCDE (2001), *Responsabilité élargie des producteurs. Manuel à l'intention des pouvoirs publics*, 174 p.

OREE (2004), *Vade-mecum de la concertation locale*, 16 p.

PELCHAT M. (1993), *Rapport sur les problèmes posés par les déchets ménagers*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 94 p.

PREVOST H. (2000), *La récupération de l'énergie issue du traitement des déchets*, Conseil général des Mines-Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, 123 p.

SMITED DES DEUX-SEVRES (2002), *Consommer malin, c'est gaspiller moins*, 13 p.

SMITED DES DEUX SEVRES, *Pour une gestion durable de nos déchets ménagers. Le livre blanc du SMITED des Deux-Sèvres*, 59 p.

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE/MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE/MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE/MINISTERE DELEGUE A LA RECHERCHE, *Santé Environnement. Plan national 2004-2008*, 90 p.

TISSOT (2004), *Sécurité sanitaire et gestion des déchets : quels liens? Rapport à l'Académie des sciences*, Lavoisier, 188 p.

Gestion des déchets au Québec : ouvrages, rapports, articles, thèses

BAPE (1993), *Rapport d'enquête et d'audience publique. Le projet de la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal*, 347 p.

BAPE (1995), *Rapport d'enquête et d'audience publique. Projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire à Lachenaie*, 190 p.

BAPE (1997), *Déchets d'hier, ressources de demain. Rapport d'enquête et d'audience publique*, 504 p.

BAPE (2003), *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie (secteur nord). Rapport d'enquête et d'audience publique*, 141 p.

BAPE (2005), *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Thomas. Rapport d'enquête et d'audience publique*, 163 p.

COLSON JP. (1991), *Rencontres Canada-Europe Environnement et Déchets*, Montpellier, Association française d'études canadiennes, 376 p.

COMMISSION DE CONSULTATION PUBLIQUE DE LA CMM (2004), *Cap sur 2008... Un défi d'envergure! Rapport de consultation publique sur le Plan de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Montréal*, 121 p.

COTNOIR L., MAHEU L. & VAILLANCOURT J.-G. (1999), *La gestion écologique des déchets*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 224 p.

GAGNON C., LEPAGE L., GAUTHIER M. & COTE G. (2002), *Les comités de suivi au Québec. Un nouveau lieu de gestion environnementale?*, Université du Québec à Chicoutimi, 154 p.

MAHEU L., SEGUIN M. & VAILLANCOURT J.-G. (1995), "Les poubelles du Québec : d'un enjeu de groupe de pression à un enjeu de mouvement social", *Revue canadienne de sociologie et anthropologie*, Vol 32, n°2, pp. 189-212.

BUREAU DE CONSULTATION DE MONTREAL (1992), *Rapport de consultation publique. Vers une gestion intégrée des déchets. Projet de la ville de Montréal*, 262 p.

CMM (2004), *Projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles*, 80 p.

NADON O. & DAGICOUR F. (2005), "Le règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles : l'optimisation environnementale", *Collection municipale et de droit public*, pp. 5-10.

SEGUIN M. (1999), *L'émergence de mouvements sociaux dans l'enjeu des déchets solides de Montréal*, thèse de doctorat en Sociologie, Université de Montréal, 308 p.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Liste des tableaux

Tableau 1 : Les instruments d'action publique.....	30
Tableau 2 : Evolution du nombre de groupements intercommunaux de 1972 à 2005	42
Tableau 3 : Principes et mesures de la loi de 1992.....	75
Tableau 4 : Emissions de gaz à effet de serre et efforts de réduction dans le secteur des déchets	113
Tableau 5 : L'instrumentation de la politique française de gestion des déchets ménagers	160
Tableau 6 : Les rapports composant le PDEDMA d'Indre-et-Loire révisé.....	188
Tableau 7 : Les positions défendues et objectifs poursuivis par les acteurs membres de la commission de révision du PDEDMA d'Indre-et-Loire	190
Tableau 8 : Durée de vie des installations existantes et évaluation des capacités d'élimination en Indre-et-Loire	194
Tableau 9 : Associations membres du collectif Arc En Ciel (signataires de la Charte au 26/11/2003).....	207
Tableau 10 : Récapitulatif chronologique du conflit.....	227
Tableau 11 : Le bilan de la gestion des matières résiduelles au Québec de 1988 à 2000 .	252
Tableau 12: L'ingénierie institutionnelle de l'information du public	294
Tableau 13 : La mise en place des CLIS en Indre-et-Loire, Loir-et-Cher et Cher.....	314
Tableau 14 : Les attentes des acteurs à l'égard des CLIS	337
Tableau 15: L'engagement des acteurs dans différentes formes de surveillance.....	351
Tableau 16: Evaluation des CLIS à partir de la grille d'analyse des Forums Hybrides....	357
Tableau 17 : Les positions des acteurs lors des projets d'extension des équipements.....	364

Liste des cartes

Carte 1 : Les aires urbaines du département d'Indre-et-Loire.....	177
Carte 2 : La Communauté d'agglomération « Tours Plus ».....	185
Carte 3 : Les secteurs du traitement des déchets (PDEDMA d'Indre-et-Loire révisé)	192
Carte 4 : Les sites désignés pour l'implantation de l'incinérateur	200
Carte 5 : Territoire de la CMM et sites d'enfouissement utilisés.....	260

Liste des figures

Figure 1 : L'autocollant « Stop Pub »	120
Figure 2 : Affiche de la campagne « Réduisons vite nos déchets »	130
Figure 3 : Le logo du Collectif Arc en Ciel.....	216

TABLE DES MATIERES

Sommaire	1
Préambule	3
Remerciements.....	5
Table des sigles	7
INTRODUCTION GENERALE	9
La gestion des déchets, une question éminemment conflictuelle	10
La gestion des déchets comme objet de recherche en aménagement	11
Une double entrée analytique : la fabrication de la politique et sa mise en œuvre.....	14
La déconstruction du « problème déchets » saisie par l'analyse de la politique sectorielle	15
Planification territoriale et reformulation locale du « problème déchets » dans un contexte de crise.....	16
Les dispositifs informatifs et participatifs comme instruments d'action publique	17
Méthode de travail et sources utilisées.....	18
Structure de la thèse	20
PARTIE I LA CONSTRUCTION DU « PROBLEME DECHETS » : ANALYSE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE GESTION DES DECHETS MENAGERS	23
<i>Introduction de la partie I</i>	25
Essai de reconstruction de la politique française de gestion des déchets ménagers	25
Une lecture cognitive de la politique publique.....	26
L'instrumentation de l'action publique : les typologies d'instruments et les variables du choix.....	29
Exercice de découpage pour un phasage de la politique publique	32
Chapitre 1. 1970-1980 : La « mise en politique » des déchets	35
<i>Section I. Naissance d'une politique sectorielle entre préoccupations hygiénistes, rationalisation territoriale et enjeux économiques</i>	<i>36</i>
1. Un effort de normalisation technique des équipements de traitement	36
A. Avant 1975 : une production normative « éparse »	36
B. A partir de 1975, une mise en cohérence de la production normative autour d'une définition de la notion de déchets et de la normalisation technique des équipements.....	38
2. La mise en place d'un cadre local pour la gestion des déchets.....	39
A. Un service local généralisé pour effacer les inégalités territoriales.....	39
B. Intensification de l'intervention privée et recours à l'intercommunalité pour assurer les missions de service public.....	40
3. La timide entrée en scène de la planification territoriale.....	42
A. Le choix de l'échelon départemental comme base de la planification.....	42
B. Des schémas peu appliqués mais initiateurs d'un travail collectif d'inventaire.....	44
4. La valorisation ou l'ancrage économique du problème déchets	45
A. L'indépendance énergétique de la France et la halte au gaspillage	45
B. L'apparition d'outils économiques et contractuels	47
<i>Section II. Le paysage institutionnel et social de la mise à l'agenda du « problème déchets »</i>	<i>48</i>
1. La « mise en politique » des déchets dans un contexte institutionnel marquant.....	48
A. Les déchets objet de légitimation du nouveau Ministère de l'environnement	48
B. La France, « moteur » de la réglementation européenne	50
2. Faible saisissement de la question des déchets par les écologistes.....	51
A. Une « basse pression écologique » autour du problème déchets	51
B. Multiplication des conflits locaux et apparition des premiers outils de régulation.....	53
<i>Conclusion du chapitre I</i>	<i>56</i>
Chapitre 2. 1990-2000 : « mise en public » du problème déchets et diversification des normes d'intervention.....	59
<i>Section I. Les déchets « en crise » : un problème avant tout social.....</i>	<i>61</i>
1. Les « affaires » des années 1980 : images médiatisées d'une gestion défailante	61
2. La menace d'une pénurie comme justification de l'intervention publique.....	63
3. La restauration de la confiance, condition de l'acceptation de la politique déchets	65

<i>Section II. Reconfiguration des réseaux d'acteurs et affirmation du référentiel économique</i>	68
1. Les déchets d'emballage et l'action proactive des industriels.....	68
2. La nécessité de conformité avec la réglementation européenne	70
3. Apparition de nouveaux acteurs et élargissement des arènes de négociation au profit des intérêts économiques.....	71
<i>Section III. Les nouvelles règles de la gestion des déchets</i>	74
1. Vue d'ensemble de la loi de 1992 : les principes généraux	74
2. De l'enfouissement vers l'incinération	76
3. Outils institutionnels et financiers.....	79
4. L'innovation sémantique et l'excellence environnementale : la valorisation des déchets par l'image.....	82
<i>Section IV. La planification départementale ou la « mise en territoire » du problème déchets</i>	83
1. Le contenu et la portée des plans départementaux	84
2. Une élaboration concertée pilotée par l'Etat local	87
3. Le département, échelle de référence du « principe de proximité ».....	89
4. Localisation des équipements et publicisation des décisions : les plans vecteurs de légitimation de l'action publique.....	91
<i>Section V. La construction d'une figure multiforme du « public » des déchets</i>	93
1. La prise en compte du public-riverain, préalable incontournable à l'acceptation territoriale des équipements.....	94
2. Généralisation des collectes séparatives et « enrôlement » de l'usager-trieur	95
3. La gestion des services publics locaux et le public-usager	97
4. Association des différentes « facettes » du public-cible de la politique déchets.....	99
<i>Conclusion du chapitre 2</i>	102
Chapitre 3. 2000-2005 : Evaluation et relance de la politique déchets.	103
<i>Section I. Le cadre et le contenu de la démarche d'évaluation</i>	104
1. Le cadre de l'évaluation : un travail institutionnel couplé à la multiplication des espaces de rencontre.....	104
2. Les axes de la redéfinition sectorielle du « problème déchets »	106
A. La réduction à la source, le principal échec de la loi de 1992	106
B. La maîtrise des coûts ou la question du financement de la gestion des déchets	108
C. La pénurie réactualisée.....	109
3. Une évaluation et une prospective au crible du développement durable	110
A. La rhétorique du développement durable percole la politique déchets	110
B. Le « problème déchets » pris dans la question climatique	112
C. La thématique de la santé environnementale comme nouvel objet d'évaluation	115
<i>Section II. L'activité gouvernementale : des mesures ponctuelles à caractère symbolique</i>	116
1. Histoire de l'ex-future nouvelle loi déchets.....	117
2. La prévention des déchets mise en actes par deux opérations-phare : « STOP-PUB » et les sacs de caisse	119
A. Les imprimés publicitaires	119
B. Les sacs de caisse	120
3. La fermeture des incinérateurs hors normes ou l'espoir vain de gagner une confiance déjà perdue	122
A. L'effort de mise aux normes.....	122
B. ... Dans un contexte d'intensification de la controverse	123
<i>Section III. Le citoyen- consommateur, public-cible privilégié d'une politique de prévention</i>	125
1. Du partage à l'imputation des responsabilités.....	126
2. Des opérations de communication pour « Mettre les Français au cœur de la gestion des déchets ».	129
A. Du tri à la prévention des déchets : communiquer efficacement.....	129
B. « Réduisons vite nos déchets, ça déborde ! »	130
3. L'élargissement des réseaux de discussion : les consommateurs représentés.....	131
<i>Section IV. L'acceptation des équipements : les mêmes constats, des solutions similaires</i>	134
1. Le renforcement de l'information et de la communication comme antidote au « syndrome NIMBY ».....	134

A.	La persistance de la méconnaissance couplée à l'efficacité croissante des oppositions	135
B.	Des propositions de rénovations procédurales.....	136
2.	Une batterie de solutions pragmatiques proposées.....	138
A.	Des réponses d'ordre technique.....	138
B.	...tout en renforçant les moyens d'imposer l'intérêt général.....	139
3.	La mise en débat public des déchets. Vers une participation en amont ?	140
<i>Section V. Redéfinition du territoire des déchets : à la recherche du niveau pertinent et efficace de décision</i>		
1.	Les processus décisionnels en question : entre décentralisation de la planification et évitement du risque politique	141
A.	Évaluation et critique des plans départementaux : un problème de pilotage	142
B.	Les plans départementaux rénovés : décentralisation et évaluation environnementale	144
C.	Le « risque politique », facteur de re-centralisation des décisions relatives aux équipements	147
2.	Assouplissement des périmètres et démarches contractuelles : vers une appropriation territoriale du problème déchets	149
A.	Le principe de proximité remis en cause par la menace de pénurie.....	149
B.	Des territoires « communautés de destin »	150
C.	Un nouvel outil de gestion territoriale : « le Contrat territorial déchets »	152
3.	La question des inégalités territoriales : les compensations financières en débat.....	153
A.	Le territoire-coût ou la nature des compensations	153
B.	Quel espace de péréquation pour quel territoire-bénéfice?.....	155
<i>Conclusion du chapitre 3</i>		157
<i>Conclusion de la partie I</i>		159
1.	L'évolution du « problème déchets » saisie par les instruments et les « public-cibles ».....	159
Complexification du problème et diversification des instruments d'action publique		159
La configuration des réseaux d'acteurs.....		162
« L'enrôlement » du public : de l'usager-trieur au consommateur		164
2.	La gestion territoriale des déchets : entre appropriation du problème et acceptation des solutions .	165
La planification, outil de définition territoriale du « problème déchets »		165
Les nouveaux outils de la gestion territoriale : vers l'appropriation du problème déchets et l'inscription territoriale des équipements		168
PARTIE II L'EVOLUTION DU « PROBLEME DECHETS » AU NIVEAU LOCAL : PLANIFICATION ET CONFLIT EN INDRE-ET-LOIRE.....		
<i>Introduction de la partie II</i>		173
De la planification à la contestation de la solution.....		173
Chapitre 4. Planification de la gestion des déchets et construction de l'intercommunalité en Indre-et-Loire		
<i>Section I. 1970-2000 : mise en place d'une organisation différenciée entre la ville de Tours et les territoires périurbains</i>		
1.	La gestion des déchets, symptomatique de la politique d'autonomie de la ville de Tours	178
A.	1980 : la ville de Tours se dote d'une décharge	179
B.	... Dans le cadre d'une négociation avec la commune d'accueil.....	180
C.	L'organisation intercommunale des territoires périurbains et ruraux	181
2.	1993-1996 Le premier Plan départemental, tentative d'une rationalisation à partir de la coopération intercommunale.....	182
A.	L'élaboration du premier Plan départemental.....	182
B.	1 ^{er} janvier 2000 : création de la communauté d'agglomération « Tours Plus ».....	185
<i>Section II. 2002-2003 : Le plan révisé entérine l'incinération comme solution au « problème déchets »</i>		
1.	L'ouverture de la révision du plan départemental	186
2.	Le projet du syndicat « Touraine Propre » : de l'incinération à « la valorisation énergétique »	191
A.	L'entreprise de justification d'un procédé de traitement	193
B.	Pilotage de la planification et portage du projet : une légitimation croisée	195
C.	L'intégration de la question sanitaire comme prévention de la contestation	196

3. La localisation du projet : entre caractérisation de l'espace et négociations locales	198
Conclusion du chapitre 4:.....	202
Chapitre 5. La mobilisation contre l'incinérateur.....	205
Section I. Le collectif « Arc en ciel » : des motivations diverses autour d'un message commun, le refus de l'incinération	206
1. Le fonctionnement du collectif : diversité des préoccupations et liberté de positions	206
A. Fédération d'associations diverses	206
B. La mise en réseau du Collectif	210
C. Une structure unifiée résistant aux divergences internes.....	210
2. Les ancrages argumentatifs du refus de l'incinération	212
A. Les risques sanitaires.....	212
B. L'incompatibilité de l'incinération avec une politique de réduction à la source	213
C. Les considérations démocratiques et la surveillance environnementale	213
D. Les territoires de la gestion des déchets	214
3. Montée en généralité et remontée vers l'amont du problème	216
A. De l'incinérateur à l'incinération	217
B. Du traitement des déchets à la réduction à la source	218
C. Une prise en compte élargie des impacts et des coûts pour une reconsidération de « l'objet » déchets	218
4. La construction d'une capacité d'expertise et la formulation de contre-propositions	219
A. Une capacité d'expertise militante	220
B. L'enfouissement réversible, contre-proposition d'une technique alternative	221
Section II. Les ressorts de la mobilisation	223
1. La mise en public du « problème déchets » : information et mobilisation populaire	223
2. La colonisation de l'arène politique	225
A. Une pression maintenue auprès des instances délibératives des communes d'implantation	225
B. L'incinérateur introduit dans les débats pré-électorales.....	226
3. Mobilisation de l'arsenal juridique, réglementaire et des dispositifs de consultation	228
A. La participation à l'enquête publique relative au PDEDMA.....	228
B. Convocation de textes officiels et recours juridique	229
Conclusion du chapitre 5:.....	231
Chapitre 6. Les effets du conflit : une redéfinition du problème vers une re-territorialisation de la gestion des déchets ?	233
Section I. L'issue du conflit : le retour du politique	233
1. Le moratoire PS/Verts signe le gel du projet	234
2. L'effritement du consensus politique autour du projet d'incinérateur : le retrait successif des communes « candidates »	235
Section II. Le conflit facteur de redéfinition locale du « problème déchets ».....	237
1. Quelle ouverture des arènes de discussion pour quelle participation ?	237
A. La participation à la Commission de suivi du Plan : discussion des amendements et représentation associative	237
B. La réduction à la source discutée au sein de <i>Touraine Propre</i>	238
2. La mise à l'agenda local de la réduction à la source : une remontée en amont dans le « problème déchets » ?	239
Section III. Vers une reterritorialisation des solutions de traitement ?	242
1. L'engagement des syndicats locaux dans des politiques de traitement.....	242
2. La pérennisation des sites d'enfouissement existants comme solution de traitement	244
A. Quel rôle des CLIS dans un contexte de crise ?	245
Conclusion du chapitre 6.....	247
Chapitre 7. La gestion des déchets au Québec : enjeux territoriaux et mobilisation sociale. 249	
Section I. La politique québécoise de gestion des « matières résiduelles ».....	249
1. L'enjeu des déchets au Québec	250
2. Les déchets en débat	252

A. La politique de gestion des matières résiduelles soumise à consultation publique.....	252
B. « Les comités de vigilance », instances de surveillance environnementale.....	254
3. Gestion territorialisée des déchets : planification et « droit de regard » des collectivités	255
<i>Section II. La gestion des déchets à Montréal : entre consultations publiques et recherche d'un territoire de gestion</i>	257
1. Les années 1990 : les projets d'incinérateurs avortés.....	257
2. Depuis 2000, la gestion des déchets à l'échelle métropolitaine.....	259
<i>Conclusion du chapitre 7</i>	262
<i>Conclusion de la partie II.....</i>	263
Construction et contestation de la solution.....	263
... Pour une réouverture du problème.....	264
 PARTIE III ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE TERRITORIALISEE DES COMMISSIONS LOCALES D'INFORMATION ET DE SURVEILLANCE	267
<i>Introduction de la partie III</i>	269
 Chapitre 8. L'institutionnalisation de l'information : une réponse sectorielle dans le cadre d'une norme délibérative de l'action publique.....	273
<i>Section I. « L'impératif délibératif », norme de gouvernement et de légitimation des sociétés contemporaines.....</i>	273
1. L'action publique en crise de légitimité	274
A. « Visibilité » de l'action publique et légitimité du pouvoir	275
B. La fonction légitimatrice des procédures.....	275
2. Le recours à la délibération comme mode de gestion des sociétés complexes.....	276
A. L'expertise en crise.....	277
B. Sectorisation de l'action publique et difficultés de gouvernement	278
C. Le recours à la délibération dans une optique gestionnaire	279
<i>Section II. Information et participation en matière d'environnement.....</i>	280
1. L'institutionnalisation de l'information et de la participation environnementale en France	280
A. L'enquête publique réformée.....	281
B. Le droit à l'information et à la participation formulé par des instances internationales	282
C. Le débat public ou la participation en amont.....	284
D. Les fondements du couple environnement/démocratie : Les décisions plus démocratiques en procédure mènent-elles à des décisions plus environnementales en substance ?	287
2. Caractériser l'information et la participation comme instruments d'action publique.....	290
A. Les « sermons » ou la conviction par l'information	291
B. « L'obligation d'information » comme préalable à une participation du public	292
C. L'information, instrument privilégié de la politique déchets.....	293
<i>Section III. Les CLIS, outil emblématique de l'acceptation de la politique déchets.....</i>	294
1. Un droit à l'information spécifique à la politique déchets.....	295
2. La « fabrique » des CLIS	299
A. S... comme surveillance	300
B. L'invitation d'un public-riverain dans un cadre formalisé	302
C. L'évaluation des CLIS et propositions pour une optimisation de l'outil	303
D. Les CLIS « points d'accès » et de mise en confiance.....	305
<i>Conclusion du chapitre 8</i>	307
 Chapitre 9. La mise en œuvre des CLIS : analyse empirique en région Centre.....	309
<i>Section I. Les « politiques locales » d'utilisation de « l'outil CLIS ».....</i>	311
1. La création des CLIS : des pratiques départementales variées.....	312
2. L'encadrement formalisé : l'information comme fonction principale de la CLIS.....	316
3. La composition des commissions ou les intérêts invités à participer	317
<i>Section II. L'appropriation et l'utilisation des CLIS par chacun des acteurs.....</i>	320
1. Pour les acteurs administratifs : entre obligation légale et familiarisation des populations au « problème déchets »	320

A.	Les CLIS, une obligation légale.....	321
B.	Information et éducation des populations.....	321
2.	Pour les associations : un outil de surveillance utilisé mais insatisfaisant.....	323
A.	Les associations institutionnalisées : participer à l'expertise.....	323
B.	Les associations « locales » : maintenir une pression.....	327
2.	Pour les élus : un moyen d'optimisation de leur rôle d'interface entre le site et la population.....	328
A.	La représentation des administrés.....	328
B.	Les « élus-promoteurs », responsables à l'égard de l'équipement.....	330
C.	Les « élus-victimes » et la défense des riverains.....	331
3.	Pour les exploitants: une connaissance de l'environnement social du site.....	332
A.	Régulation des conflits, contacts avec l'environnement social et maîtrise de l'information.....	333
B.	Une profession soucieuse de son image.....	334
C.	L'occasion de se positionner sur la chaîne des responsabilités.....	335
4.	Des instances objets d'appropriations multiples.....	335
<i>Section III. Production de l'information et exercice de la surveillance : domination de la « sphère spécialiste »</i>		337
1.	Une production univoque de l'information.....	338
A.	Le rapport de l'exploitant, principale source d'information.....	338
B.	Des ajustements à la marge.... Vers un pouvoir de contre-expertise ?.....	340
C.	La grande incertitude des impacts sanitaires.....	341
D.	Le maintien de la suspicion.....	342
2.	Mise en place d'un système multiforme de surveillance.....	343
A.	La surveillance administrative mise en public.....	344
B.	La surveillance « technique » ou « experte ».....	346
C.	La surveillance « directe » de proximité.....	348
D.	La surveillance « territoriale » de la gestion des déchets.....	350
3.	L'exportation de l'information inexistante.....	352
A.	L'information passe par la représentation.....	352
B.	Mais pas d'exportation collective.....	354
4.	Intensité, ouverture et qualité des CLIS : analyse à partir de la grille des Forums Hybrides.....	355
<i>Section IV. La CLIS, les déchets et le territoire</i>		358
1.	Un territoire d'acceptation des déchets ?.....	358
A.	La provenance géographique des déchets.....	359
B.	L'augmentation des tonnages et les ajustements administratifs.....	360
C.	Les demandes d'extension, autant de risques de raviver le conflit.....	363
D.	La gestion des nuisances de voisinage.....	364
2.	Les CLIS, espaces de définition locale du « problème déchet » ?.....	366
A.	La mise en visibilité du « problème déchets ».....	366
B.	Redistribution des responsabilités à l'égard du « problème déchets ».....	367
<i>Conclusion de la partie III</i>		370
	L'organisation d'un système de surveillance dans le cadre d'une production univoque de l'expertise.....	370
	Des outils appropriés par les acteurs, dans une logique non collective.....	371
	Les CLIS productrices de confiance ?.....	372
	Des outils d'ancrage territorial des équipements existants.....	372
<i>CONCLUSION GENERALE</i>		375
	La politique déchets, entre principes consensuels et conflits de définition.....	377
	Un grand décalage entre « l'offre » et « la demande » d'information.....	378
	Les mécanismes de la confiance territorialisée.....	379
	Les conditions d'un ancrage territorial des équipements, facteur d'acceptation ?.....	380
	Les échelles et la gouvernance territoriale des déchets en question.....	381
	Perspectives et prolongements.....	381
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>		383
	Ouvrages, articles, thèses.....	381
	Gestion des déchets : ouvrages, articles, essais.....	390
	Etudes et rapports de recherche.....	393
	Rapports et documents divers.....	394
	Gestion des déchets au Québec : ouvrages, rapports, articles, thèses.....	397

TABLE DES ILLUSTRATIONS	401
TABLE DES MATIERES	403
ANNEXES.....	411
TABLE DES ANNEXES	412

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des personnes rencontrées	413
ANNEXE 2 : Caractérisation des déchets ménagers	415
ANNEXE 3 : Les modes de traitement des déchets ménagers et assimilés.....	417
ANNEXE 4 : Le traitement des ordures ménagères	418
ANNEXE 5 : Les modes de gestion des installations de traitement de déchets	419
ANNEXE 6 : Intercommunalité et gestion des déchets : les effets de la « loi Chevènement »..	420
ANNEXE 7 : Le Conseil National des Déchets.....	421
ANNEXE 8 : Le bilan de la loi de 1992	423
ANNEXE 9 : Prévision de la pénurie des capacités d'élimination.....	424
ANNEXE 10 : Responsabilités individuelles et collectives : la mesure de l'opinion	425
ANNEXE 11 : « Un environnement viable » : Les recommandations du Commissariat général au plan.....	426
ANNEXE 12 : Les Contrats Territoriaux Déchets.....	429
ANNEXE 13 : le PDEDMA d'Indre-et-Loire en cartes	433
ANNEXE 14 : La Charte du Collectif « Arc en ciel ».....	438
ANNEXE 15 : Pétition remise à l'enquête publique	439
ANNEXE 16 : Le projet d'incinérateur dans la presse locale	440
ANNEXE 17 : Guide d'entretien destiné aux membres des CLIS	443

ANNEXE 1 : Liste des personnes rencontrées

Entretiens relatifs à l'analyse de la politique déchets

Mr Francis CHALOT, maire de Janville-sur-Juine (Essonne), ancien fonctionnaire au Ministère de l'environnement (membre du cabinet de B. Lalonde et Sous direction des produits et déchets).

Mr Christian DESACHY, retraité, membre bénévole de l'AGHTM, ancien adjoint au responsable du service des déchets du Ministère de l'environnement (depuis 1978) puis responsable de la Sous direction des produits et déchets jusqu'en 1995.

Mme Liliane ELSÉN, pilote du réseau déchets à France Nature Environnement, membre du Conseil National des Déchets

Mr Jean GOUHIER, fondateur de l'Institut de rudologie du Mans

Mr Edouard JAUNEAU, ADEME

Mr Pierre LE GRIS, C&S Conseils, ancien chargé de concertation à France Déchets

Mr PAILLARD, FNADE

Melle Delphine TOMBAL, permanente du réseau déchets à France Nature Environnement

Entretiens avec les acteurs de la gestion des déchets et des CLIS en région Centre

Melle Maider ASMULARD, DDAF du Cher, inspecteur des installations classées

Mr Bruno BEJON, DDASS d'Indre-et-Loire, inspecteur des installations classées

Mme Christiane BLAT, Directrice des collectivités territoriales de la préfecture d'Indre-et-Loire

Mr Bruno CHANTEAU, chef du bureau de l'environnement et de l'urbanisme, préfecture d'Indre-et-Loire

Mr Michel CREPEL, Directeur du service environnement et collectivités locales, préfecture du Cher

Mr Christian FROIN, coordinateur du pôle collectivités territoriales, ADEME délégation régionale du Centre

Mme Marie-Laure MALTERRE, ingénieur environnement, service environnement et déchets, communauté d'agglomération Tours Plus

Mr ORELLE, chef du bureau environnement et cadre de vie, préfecture du Loiret

Mr Frédéric SEBELON, secrétaire administratif au bureau de l'environnement et du cadre de vie, préfecture du Loir-et-Cher

Mr Dominique BOUTIN, SEPANT

Mr Michel DURAN, SEPANT

Mr Jocelyn DE LESPINAY, ANPER-TOS

Mr Patrick CHEVALLIER, Perche Nature

Mr Gilles CLEMENT et Mme Isabelle COLLIN-FEVRE, CDPNE (Comité départemental de protection de la nature et de l'environnement)

Mr et Mme FABLEAU, association de Défense d'Orchaise

Mr GRIVEAU, Association Cadre de vie-Sonzay

Mr Guy JANVROT, Président de Nature Centre

Mr Eric JEGO, Association de défense de l'environnement de Ballan-Miré

Mr Pierre KALUZNY, Président de l'Association pour la protection du confluent Loire-Allier

Melle Sophie LECADÉT, chargée de mission Réseau déchets, Nature Centre

Mme Anick LENOIR, SEPANT

Mr Yves LEONARD, habitant de « Mocquebaril », riverain du CET de Saint-Laurent-Nouan

Mr Hubert MORAND et Mr Patrick DEVINEAU, Sologne Nature Environnement

Mr Christian MORON, ARIAL Saint-Pierre-Des-Corps

Mr Bernard PERROTIN, agriculteur, riverain du CET de Sonzay, conseiller municipal
Mr Paul PLOUGOVEN, Santé Liberté Touraine
Mme Michèle REIGNER, Nature 18
Mr Micheline SOMMER, ASPIE
Mr Jean-Claude STOECKEL, association Qualité de vie en Gâtine-Choisille et Pays de Racan
Mr Henri VAUMORON, ASPIE

Mr Thierry BACHACOU, SITA, Responsable d'exploitation du CET de Sonzay
Mr Jean-Pierre GODARD, SETRAD-ONYX, responsable d'exploitation du CET de Saint-Palais
Mme Véronique MONSAINT, SITA Centre Ouest, responsable de la communication
Mr Lionel PATRIER, SITA France Déchets-Géodève, directeur de projets,
Mr Guillaume PEPIN, COVED, responsable d'exploitation du CET de Chanceau-près-Loches et de l'usine de compostage de Joué-Les-Tours

Mr Daniel ANDRE, président du SMITOM d'Amboise, vice-président de Touraine Propre
Mr Jean-Claude BEAUVAIS, maire de Chanceaux-Près-Loches (Indre-et-Loire)
Mr Bernard BERTAULT, élu chargé des déchets à la Communauté de communes Loches Développement
Mr Gilles DEGUET, Conseiller municipal de Saint-Pierre-Des-Corps, membre des Verts de Touraine
Mr Jean-Luc GALLIOT, maire de Notre-Dame-D'Oé (Indre-et-Loire), président de Touraine Propre
Mr LAPEYRE, maire de St Laurent-Nouan (Loir-et-Cher)
Mr François MARTRES, président du SICTOM de La Billette, vice-président de Touraine Propre
Mr Michel SIMIER, maire de Sonzay (Indre-et-Loire)
Mr le Maire d'Orchaise (Loir-et-Cher)
Mr Bernard OZON, Maire de Saint-Palais (Cher)
Mr Marc ROY, adjoint au maire de Sonzay (Indre-et-Loire)
Mr Jean ROYER, ancien maire de Tours

Personnes rencontrées au Québec

Mme Coralie DENY, Conseil Régional de l'Environnement de Montréal, chargée de projets
Mr Gilles CÔTE, Directeur du Conseil Régional de l'Environnement de Lanaudière, Président du FCQGED
Mr Michel GARIEPY, Professeur d'urbanisme à l'Institut d'urbanisme de Montréal
Mr Pierre GRAVELLE, ville de Montréal
Mr Mario LAQUERRE, Recyc Québec
Mr Jean-François LEONARD, Communauté Métropolitaine de Montréal, responsable environnement
Mme Louise ROY, Présidente de la Commission de consultation du PMGMR
Mr Michel SEGUIN, ancien membre du FCQGED et du Réseau des ressourceries du Québec
Mr André VAILLANCOURT, professeur de sociologie à l'Université de Montréal

ANNEXE 2: Caractérisation des déchets ménagers

Production globale : la part relative des déchets ménagers

Déchets des collectivités	Déchets des ménages		Déchets des entreprises		Déchets de l'agriculture et de la sylviculture	Déchets d'activités de soins	Déchets de mines, carrières et du BTP
14 Mt	31,4 Mt		106 Mt		375 Mt	0,2 Mt	100 Mt
Voirie Marchés Boues Déchets verts	Encombrants et déchets verts 9,5	Ordures ménagères (sens strict) 21,9	Déchets banals 95 Collectés avec les OM 4,5	Déchets dangereux 11 Collectes privées 90,5	Elevage Cultures Forêt		Mines Carrières Démolition
Production totale de déchets			627 Mt				
Déchets ménagers et assimilés			140 Mt				
Déchets municipaux			50 Mt				
			Ordures ménagères 26 Mt				

Sources ADEME - IFEN
Données issues d'enquêtes, d'études ou estimations produites entre 1995 et 2002

Source : ADEME(2005)

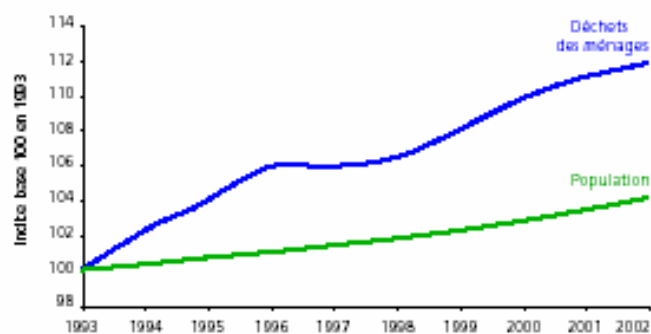
Caractérisation des déchets municipaux

Les déchets municipaux sont ceux dont l'élimination relève de la compétence des communes. Ils comprennent :

- **Les ordures ménagères** : déchets issus de l'activité domestique des ménages et pris en compte par les collectes usuelles ou séparatives.
- **Les déchets encombrants des ménages** : déchets provenant de l'activité domestique des ménages qui, en raison de leur volume ou de leur poids, ne peuvent être pris en compte par la collecte usuelle des ordures ménagères et nécessite un mode de gestion particulier. Ils comprennent notamment : des biens d'équipement ménagers usagés, des déblais, des gravats, des déchets verts des ménages.
- **Les déchets dangereux des ménages** (Les termes "déchets ménagers spéciaux" ou "déchets toxiques en quantités dispersées (DTQD)" sont parfois utilisés). Ils comprennent notamment des emballages non totalement vides de gaz sous pression, de produits d'entretien et de bricolage (peintures, solvants ...), de jardinage (produits phytosanitaires ...), des déchets de soin (seringues...), des huiles de vidange, certaines piles, accumulateurs, lampes fluorescentes, thermomètres contenant des métaux lourds, voire des déchets encombrants (réfrigérateurs ou congélateurs avec CFC).
- **Les déchets du nettoyage** : déchets provenant du balayage des rues et autres espaces publics ou du vidage des corbeilles disposées sur les voies publiques. Ils comprennent notamment les déchets des marchés et des plages.
- **Les déchets de l'assainissement collectif** : déchets résultant du fonctionnement des dispositifs d'épuration et de l'entretien des réseaux d'évacuation des eaux usées et pluviales.
- **Les déchets vers des collectivités locales** : déchets issus des activités d'entretien et de renouvellement des espaces verts des collectivités territoriales, des organismes publics et parapublics.

Source : ADEME

La production de déchets en constante augmentation



Source : Ifen - Ademe.

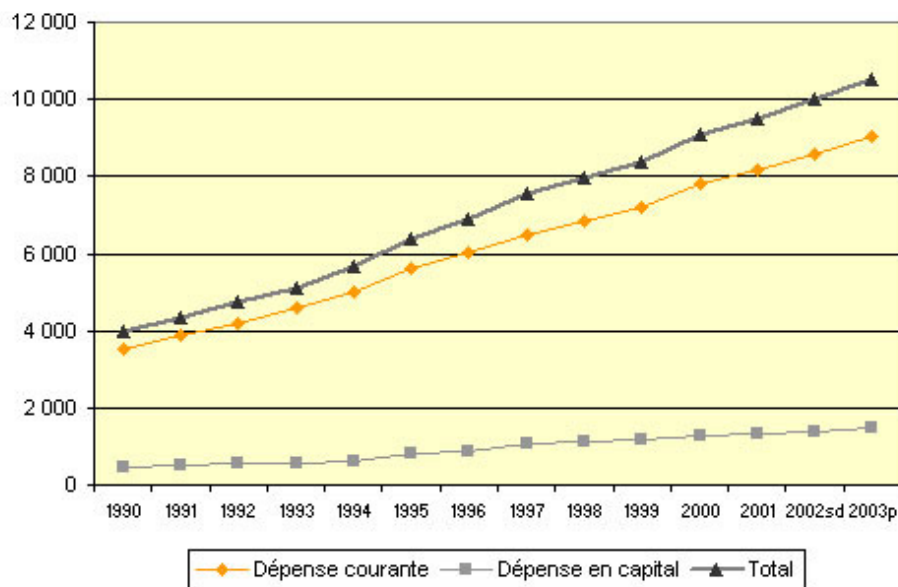
La production de déchets des ménages, hors déchets verts et encombrants, a augmenté de 12 % entre 1993 et 2002, pour atteindre près de 1 kg par jour et par habitant. Les priorités sont aujourd'hui de réduire la production de déchets et de développer le recyclage.

Source : IFEN, les indicateurs-clé de l'environnement, octobre 2005

La dépense pour la gestion des déchets en progression constante

Deuxième domaine de la protection de l'environnement par l'importance des dépenses, la gestion des déchets mobilise 10,5 milliards d'euros en 2003. La dépense de gestion des déchets a progressé de plus de 5% en 2002 et en 2003, ce qui témoigne du dynamisme de ce secteur.

La dépense de gestion des déchets en millions d'euros courants



Les investissements des collectivités locales augmentent peu en 2003, contrairement aux années précédentes. Cependant, la mise en conformité de tous les incinérateurs pour fin 2005, ainsi que le développement des équipements favorisant le recyclage et la valorisation énergétique, devraient stimuler les investissements dans les prochaines années.

La dépense courante pour la gestion des déchets municipaux continue à progresser de 8% par an. Celle des entreprises augmente modérément, après plusieurs années de forte croissance. Ces dernières continuent à

faire appel à des sociétés externes spécialisées pour éliminer leurs déchets. Les entreprises et les ménages sont les principaux financeurs. La part des entreprises se situe à 52% de la dépense. Avec une contribution de 3,9 milliards d'euros, les ménages financent 37% de la dépense, surtout par le paiement de la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Leur contribution augmente sensiblement depuis plusieurs années contrairement à celle des administrations publiques, qui ne représente plus que 11% de la dépense totale.

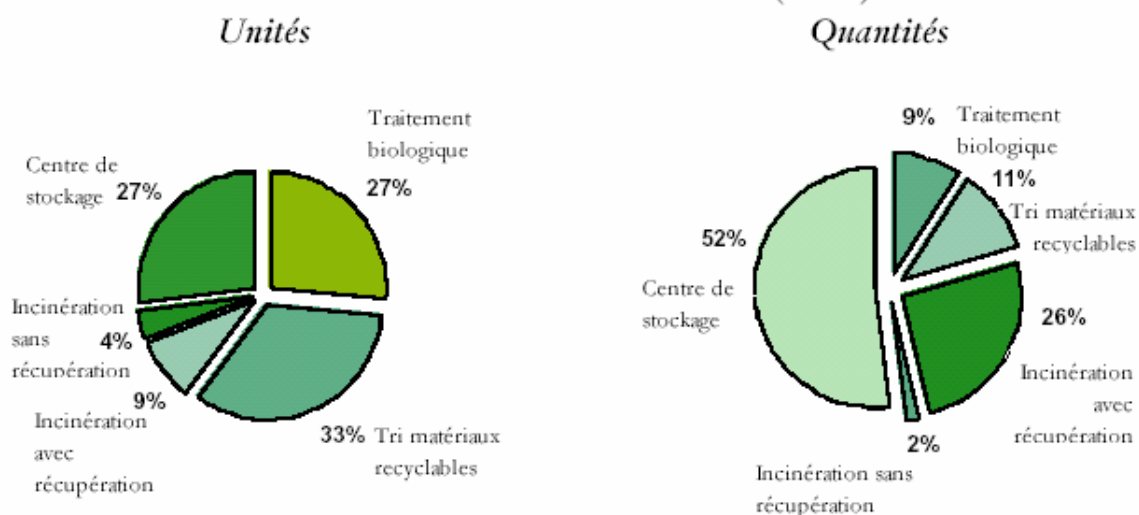
(La dépense de gestion des déchets comprend : les activités de collecte, transport, traitement et élimination relatives aux ordures ménagères et autres déchets collectés par les communes (déchets verts, encombrants, boues d'épuration...), aux déchets industriels inertes, banals et spéciaux, aux déchets traités en interne dans l'industrie, le commerce et certains services et aux déchets de la construction.)

Source : Ifen - Commission des comptes et de l'économie de l'environnement (2005)

ANNEXE 3 : Les modes de traitement des déchets ménagers et assimilés**Tab 1. Bilan des quantités traitées en 2002 par filières et modes de traitement (unités)**

Nature de la filière	Filières	Déchets traités (kt)	UNITES DE TRAITEMENT	Unités	Déchets traités (kt)
Traitement biologique	322	4 173	Compostage ordures ménagères brutes	65	1 349
			Compostage biodéchets des ménages	28	200
			Compostage déchets verts	240	2 099
			Autre	18	365
			Méthanisation en réacteur	2	160
Tri de matériaux recyclables	296	5 229	Tri ordures ménagères	229	2 018
			Tri déchets banals des entreprises	183	2 861
			Tri encombrants	35	350
Traitement thermique	167	12 598	Incineration avec récupération	116	11 804
			Incineration sans récupération d'énergie	52	779
			Fabrication de combustibles solides ¹	2	15
Centre de Stockage	361	23 682	Centre de stockage (>3000 t/an)	361	23 682
Total	1146	45 682	Total hors transit, mâchefers et stabilisation	1 331	45 682
Transfert	455	9 283	Station de transit	455	9 283
Maturation de mâchefers	40	1 693	Plate-forme maturation des mâchefers	40	1 693

Source : ADEME (2002a : 4)

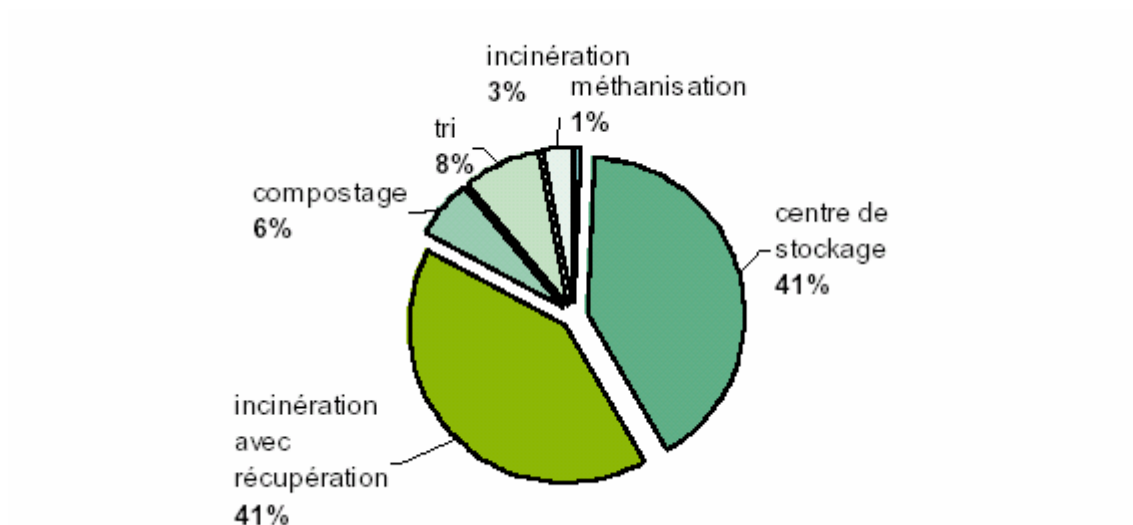
Graphique 3. Répartition des unités et des quantités traitées par mode de traitement (en %)

Source : ADEME ITOM 2002

Source : ADEME (2002a : 9)

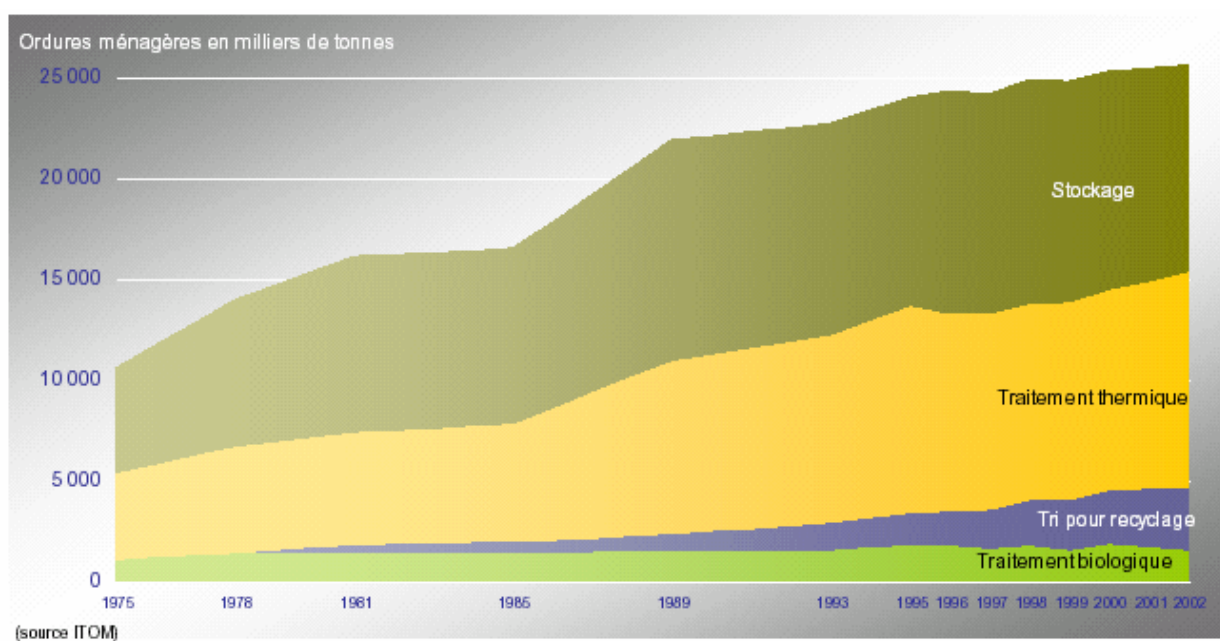
ANNEXE 4 : Le traitement des ordures ménagères

Le traitement des ordures ménagères en 2002



Source : ADEME (2002a : 17)

Le traitement des ordures ménagères : évolution 1975-2002



Source : ADEME (2005)

ANNEXE 5 : Les modes de gestion des installations de traitement de déchets

49 % des déchets ménagers et assimilés sont traités dans des installations entièrement privées

Tab 6. Mode de gestion des installations en 2002 (pourcentages)

	Privé		Public avec gestion privée		Public	
Unités de traitement	Unités	Qtés	Unités	Qtés	Unités	Qtés
Compostage OM brutes ou grises	6	3	74	77	20	20
Compostage bio-déchets	32	69	29	11	39	19
Compostage déchets verts	49	62	22	23	29	15
Compostage autres	61	78	33	19	6	3
Méthanisation	0	0	100	100	0	0
TRAITEMENT BIOLOGIQUE	40%	42%	33%	42%	27%	15%
Tri de matériaux recyclables issus de la collecte sélective	61	56	22	34	17	11
Tri de Déchets Banals d'Entreprise	84	84	10	14	7	1
Tri des Encombrants	74	54	17	42	9	4
TRI	71%	71%	17%	24%	12%	5%
Incinération avec récupération d'énergie	9	7	80	85	10	8
Incinération sans récupération d'énergie	2	2	56	82	42	17
Fabrication de combustibles solides	100	100	0	0	0	0
TRAITEMENT THERMIQUE	8%	6%	72%	85%	20%	9%
CENTRE DE STOCKAGE	40%	68%	27%	19%	33%	13%
TOTAL	46%	49%	31%	40%	23%	11%
Maturation de mâchefers	23	42	31	34	46	24
Centre de transit	38	69	48	26	15	5
TOTAL	40%	49%	31%	38%	28%	13%

Source : ADEME (2002a : 21)

ANNEXE 6 : Intercommunalité et gestion des déchets : les effets de la « loi Chevènement »

Augmentation du taux global de coopération intercommunale

Communes et population rattachées à un EPCI par compétence en 1998 et 2001 en France métropolitaine (*)

	Nombre d'EPCI		Nombre de communes rattachées (*)		Populations rattachées (milliers d'hab.)	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Au moins une compétence « déchets »	2 172	2 307	30 819	32 264	46 936	51 291
Total France	-	-	36 598	36 598	56 615	58 561
Taux d'adhésion à un groupement intercommunal pour au moins une compétence déchets	-	-	85,3	88,2	82,9	87,6

(*) Adhérentes et clientes. Le taux d'adhésion à un groupement est calculé comme le rapport entre la population adhérente et la population totale recensée dans le périmètre considéré (région ou France métropolitaine entière). Pour le nombre de communes adhérentes, la démarche est similaire.

Source : ADEME-DODEP

Source : ADEME (2002d : 3)

Augmentation des structures intercommunales à fiscalité propre

Répartition et variation du nombre d'EPCI recensés selon leur nature juridique en 1998 et 2001

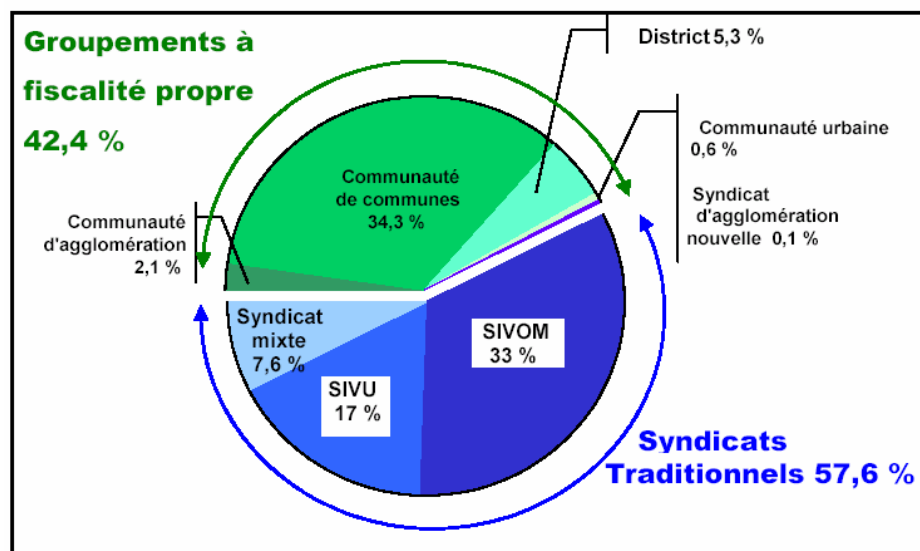
Nature juridique		1998		2001		Var % *
		Nombre	Part. %	Nombre	Part. %	
Groupements à fiscalité propre	Communauté d'agglomération	-	-	49	2,1	-
	Communauté de communes	565	26,0	791	34,3	+ 40
	District	200	9,2	122	5,3	- 39
	Communauté urbaine	12	0,6	14	0,6	+ 17
	Communauté de villes	5	0,2	-	-	- 100
	Syndicat d'agglomération nouvelle	2	0,1	3	0,1	+ 50
TOTAL GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE		784	36,1	979	42,4	+ 25
Syndicats traditionnels	SIVOM	864	39,8	761	33,0	- 12
	SIVU	401	18,5	392	17,0	- 2
	Syndicat Mixte	123	5,6	175	7,6	+ 42
TOTAL SYNDICATS TRADITIONNELS		1388	63,9	1328	57,6	- 4
Total en France		2172	100	2307	100	+ 6

* : progression du nombre de groupements en %

Source : ADEME-DODEP

Source : ADEME (2002 : 10)

Répartition du nombre d'EPCI selon leur nature juridique en 2001



Source : ADEME (2002d : 7)

ANNEXE 7 : Le Conseil National des Déchets

Les membres du conseil national des déchets (Arrêté du 16 janvier 2002, modifié par les arrêtés du 13 décembre 2002, du 28 avril 2003 et du 17 décembre 2003):

1°/ Au titre de l'Etat :

Représentant désigné par le ministre chargé de l'environnement :

En tant que titulaire : Le directeur de la prévention des pollutions et des risques ou son représentant.

En tant que suppléant : le sous directeur des produits et des déchets à la direction de la prévention des pollutions et des risques ou son représentant.

Représentant désigné par le ministre chargé du budget : Un représentant du ministre chargé du budget

Représentant désigné par le ministre chargé de la justice :

En tant que titulaire : le directeur des affaires criminelles et des grâces ou son représentant

En tant que suppléant : le directeur des affaires civiles et du sceau ou son représentant

Représentant désigné par le ministre chargé de l'intérieur :

En tant que titulaire : le chef du bureau des services publics locaux de la direction générale des collectivités locales ou son représentant

En tant que suppléant : le chef du bureau de la fiscalité locale à la direction générale des collectivités locales ou son représentant.

Représentant désigné par le ministre chargé de l'agriculture :

En tant que titulaire : le sous-directeur de l'aménagement et de la gestion de l'espace rural à la direction de l'espace rural et de la forêt, ou son représentant

En tant que suppléant : le sous directeur des stratégies industrielles de la direction des politiques économique et internationale ou son représentant

Représentant désigné par le ministre chargé de la santé :

En tant que titulaire : le sous-directeur de la gestion des risques et des milieux à la direction générale de la santé ou son représentant

En tant que suppléant : le chef du bureau de l'air, des sols et des déchets à la direction générale de la santé ou son représentant.

Représentant désigné par le ministre chargé de la consommation :

En tant que titulaire : le chef du bureau énergie, chimie et réseaux locaux à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou son représentant

En tant que suppléant : le chargé de mission déchet au sein du bureau énergie, chimie et réseaux locaux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou son représentant.

Représentant désigné par le ministre chargé de l'industrie :

En tant que titulaire : la directrice générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes ou son représentant.

En tant que suppléant : le directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie ou son représentant.

2°/ Au titre des établissements publics :

Représentant désigné par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie :

En tant que titulaire : Mme Michèle PAPPALARDO, président (28/04/2003)

En tant que suppléant : M Daniel BEGUIN, directeur des déchets municipaux.

Représentant désigné par l'institut français de l'environnement :

En tant que titulaire : M Bruno TREGOUET, directeur (03/02/2004)

En tant que suppléant : M Thierry de CORLIEU

3°/ Au titre des élus locaux

Représentants désignés par l'association des maires de France :

En tant que titulaires : - M Camille DURAND, maire de St Jean de Boiseau

- M Jacques PELISSARD, député maire de Lons le Saulnier

En tant que suppléants : - M Paul DEFFONTAINE, maire de Willems
- M Gilles VINCENT, maire de St Mandrier sur Mer

Représentant désigné par l'association des grandes villes de France :

En tant que titulaire : M Louis GOBERT, adjoint au maire de Toulouse

En tant que suppléant : M Alain LEBouc, conseiller municipal à Angers

Représentant désigné par l'association des petites villes de France :

En tant que titulaire : M Gérard GOUZES, député maire de Marmande

En tant que suppléant : M Philippe BODARD, maire du Murs Erigné

Représentant désigné par l'association des régions de France :

En tant que titulaire : M Alain RIST, conseiller régional d'Ile de France

En tant que suppléant : M Jean REVEREAULT, conseiller régional de Poitou Charente

Représentant désigné par l'association des départements de France :

En tant que titulaire : M Thierry SIBIEUDE, vice président du Conseil Général du Val d'Oise.

4°/ Au titre des professionnels :

Représentants des professionnels du traitement des déchets :

En tant que titulaires :- M Denis GASQUET, président de la FNADE

- M Patrice DAUVIN , FNADE (13/12/2002)

- M Dominique MAGUIN, président de FEDEREC

En tant que suppléants : - M Philippe LEBLANC, FNADE

- M Thierry CHANDERNAGOR FNADE

- M Sylvain GOUILLARD, délégué général de FEDEREC

Représentants des producteurs de déchets :

En tant que titulaires : - M Michel RELAVE, secrétaire général de CIBA spécialités chimiques

- M Michel QUATREVALET, Usinor

- M Bernard MASSAS, délégué général d'Ucaplast

En tant que suppléants : - M Philippe JOGUET , groupe Thomson (03/02/2004)

- M Roland REISS, groupe DANONE (13/12/2002)

- Mme Chantal RICARDEAU, SICOGIF.

5°/ Au titre des associations de consommateurs :

En tant que titulaires : - Mme Simone SITBON, Union Nationale des Associations familiales

- Mme Dorothée QUICKERT-MENZEL, Confédération du logement et du cadre de vie

- M Philippe ANTOINE, INDECOSA-CGT.

En tant que suppléants :- M Bernard CASNIN, Confédération générale du logement

- Melle Marie Laure DAVY, Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs.

- M Gérard BENOIST DU SABLON, Organisation générale des consommateurs.

6°/ Au titre des associations de protection de la nature et de l'environnement :

En tant que titulaires : - Mme Liliane ELSSEN, France Nature Environnement

- M François COSSERAT, Mouvement national de lutte pour l'environnement

- M Jean-François PATINGRE, Les Amis de la Terre

En tant que suppléants : - M Jean-Luc JUGANT, FNE (13/12/2002)

- M Guy LEGER, MNLE

7°/ Au titre des experts permanents :

Représentants des sociétés agréées en matière de déchets d'emballages

En tant que titulaires : - M Eric GUILLON, directeur général d'Eco-emballages.

- M Georges ORTOLA, président d'Adelphe

En tant que suppléants : - M Bernard HERODIN, directeur administratif et financier d'Eco-emballages

- M Jean DEVISME, directeur d'Adelphe (03/02/2004).

Personnalités qualifiées : - M Jean Paul MARIOT, député de la Haute Saône.

- M Alain CABANES, délégué général d'Amorce

- Mme Michèle ATTAR, FNSC-HLM, membre du Conseil Economique et Social

ANNEXE 8 : Le bilan de la loi de 1992**Modernisation de la gestion des déchets depuis 1992 : quelques indicateurs de résultats**

Domaines	Indicateurs	1992*	2000*	Progression
Gisement	Production d'ordures ménagères par habitant	345 kg (1993)	369 kg (1998)	7 %
	Quantité de mercure dans les piles mises sur le marché	8,3 t	< 0,5 t	- 94 %
Collecte et recyclage	Taux de déchets collectés sélectivement sur le gisement d'ordures ménagères (déchets secs et biodéchets)	6,5 % (1993)	12 % (1999)	85 %
	Population desservie par une collecte multimatériaux	0,5 million	37 millions	7 300 %
	Nombre de déchetteries	600	2 500 (prév.)	317 %
	Taux de population desservie par les déchetteries	28 %	73 % (prév)	161 %
	Compost produit à partir de déchets municipaux	689 000 t (1993)	1 100 000 t	60 %
	Nombre de centres de tri de déchets banals d'entreprises	3	60	1 900 %
	Quantité de vieux papiers recyclés dans les papeteries	3,3 Mt (1990)	5,8 Mt	76 %
Incineration et valorisation énergétique	Nombre total d'usines d'incinération d'ordures ménagères	309 (1993)	217 (1999)	- 30 %
	Quantité totale de déchets municipaux incinérés	10,4 Mt (1993)	11,2 Mt (1999)	7,7 %
	Nombre d'usines d'incinération d'ordures ménagères sans récupération d'énergie	223 (1993)	114 (1999)	- 49 %
	Nombre d'usines d'incinération d'ordures ménagères avec récupération d'énergie	86 (1993)	103 (1999)	20 %
	Quantité de déchets municipaux incinérés avec récupération d'énergie	7,4 Mt (1993)	9,8 Mt (1999)	32 %
	Énergie vendue issue d'incinération d'ordures ménagères	3 500 GWh (1993)	7 800 GWh (1999)	120 %
	Quantité de dioxines émises par les usines d'incinération d'ordures ménagères de capacité > à 6 t/h	500 grammes (1997)	160 grammes	- 68 %
Stockage	Quantité de déchets municipaux taxés en décharge	23,2 Mt (1994)	24 Mt (1999)	3,5 %
	Nombre de décharges classe 2 de plus de 3 000 t/an	547 (1993)	400 (1999)	- 27 %
	Nombre de décharges classe 1	12	13	8 %
	Quantité de déchets dangereux en classe 1 hors REFIOM	793 952 t	541 684 t (1998)	- 32 %
	dont déchets importés	127 000 t	1 500 t	- 99 %
Emploi	Emplois dans les déchets	48 200 (1993)	64 500 (prév. 2002)	34 %
Économie	Dépenses des collectivités en matière de déchets	2,2 Md€ (1990)	4,1 Md€ (1999)	86 %
	Chiffre d'affaires du secteur des déchets	3,34 Md€ (1993)	4,95 Md€	48 %

* Sauf spécification.

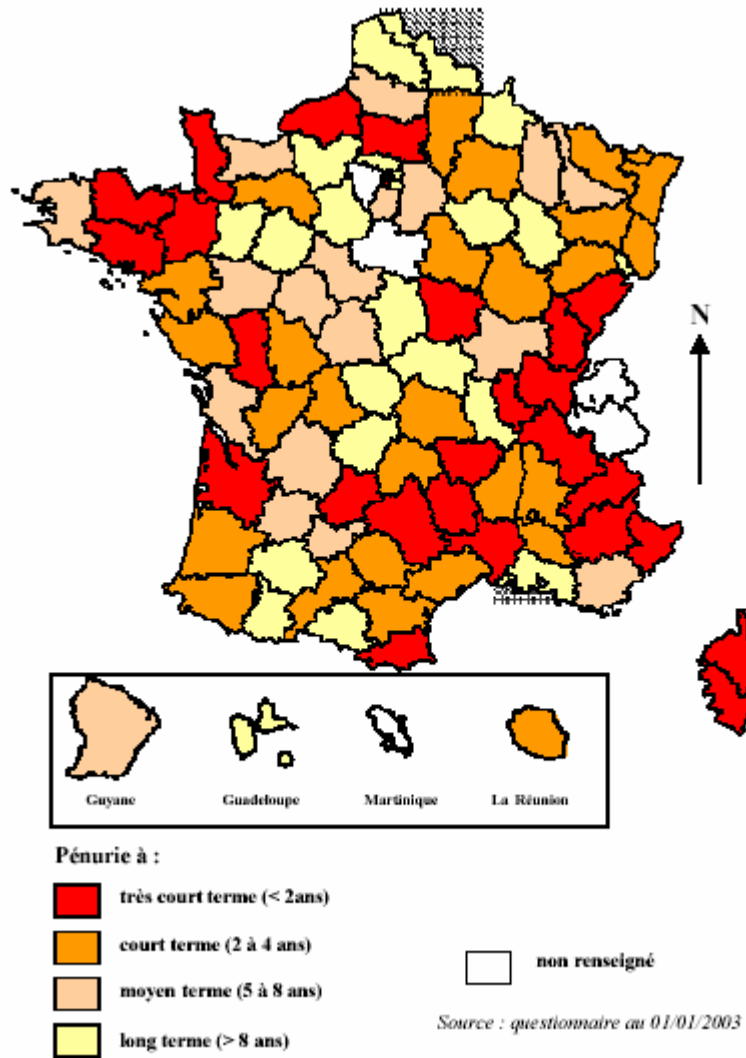
Tableau établi à partir de données des fabricants de piles, Eco-Emballages, ADELPHE, COPACEL, MATE, Agences de l'eau, Ifen, TERRA et BIPE Conseil.

Source : La gestion des déchets en France - Les évolutions essentielles depuis 1992, Décembre 2001, ADEME Éditions, réf. 4175, gratuit.

Source : ADEME (2002c : 7)

ANNEXE 9 : Prévision de la pénurie des capacités d'élimination

Carte 7 - Pénurie de capacités de stockage (CET II)



Source : CGP (2003a : 667)

ANNEXE 10 : Responsabilités individuelles et collectives : la mesure de l'opinion

"Pour protéger l'environnement, à laquelle de ces actions croyez-vous pouvoir, individuellement, contribuer le plus ?"

En % arrondis	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
L'élimination et le tri des déchets	40	41	42	44	45	46	50
La protection des paysages	11	12	11	12	12	10	12
La sauvegarde des plantes et des animaux	13	11	11	11	11	11	10
La réduction de la pollution de l'air et de l'atmosphère	9	9	11	8	10	11	8
La lutte contre la pollution de l'eau, des rivières et des lacs	7	8	7	8	6	6	8
La lutte contre le bruit	9	9	8	11	11	10	7
Le développement de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement	3	2	3	2	2	1	3
La lutte contre les risques de l'industrie nucléaire	(1)	1	1	1	1	1	1
<i>Ne sait pas</i>	7	7	6	3	2	2	2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Note : Enquête réalisée en face à face, chaque année au mois de janvier. **(1)** Cet item n'était pas présent début 1996.

Les actions que l'État doit mener en priorité dans le domaine de la protection de l'environnement

En % arrondis	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
La réduction de la pollution de l'air et de l'atmosphère	30	29	35	39	44	33	37	43	37
La lutte contre la pollution de l'eau, des rivières et des lacs	16	17	14	12	12	18	13	12	15
Le développement de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement	7	8	7	9	8	10	10	9	12
La sauvegarde des plantes et des animaux	11	8	10	9	9	8	11	12	12
La lutte contre les risques de l'industrie nucléaire (1)	8	8	9	8 (2)	6	9	10	7	9
La protection des paysages	7	8	8	7	7	5	6	6	6
L'élimination et le tri des déchets (1)	14	13	11	8 (2)	8	8	8	5	6
La lutte contre le bruit	6	8	7	7	7	9	6	6	3
<i>Ne sait pas</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Note : Enquête réalisée en face à face, chaque année au mois de janvier. **(1)** Ces deux items ont été modifiés en 1997 : "la lutte contre les risques de l'industrie nucléaire" a remplacé "la prévention des risques de l'industrie nucléaire" et "l'élimination et le tri des déchets" a remplacé "l'élimination des déchets industriels". **(2)** Séries non comparables de part et d'autre de ce signe.

Source : Credoc-Ifen, enquêtes "Conditions de vie et aspirations des Français".

ANNEXE 11 : « Un environnement viable » : Les recommandations du Commissariat général au plan

C - 5.2.1.-a : Privilégier, lorsque c'est techniquement et économiquement possible, une extension à une implantation sur un site nouveau. Respecter la séparation symbolique entre zone habitable et site de traitement. Prévoir des équipements de qualité limitant le plus possible les nuisances diverses.

C - 5.2.1.-b : Encourager la pratique des visites de sites de traitement des déchets. Accorder une grande attention à l'aménagement et à l'entretien du site visité. Adapter la visite aux préoccupations du public concerné.

C - 5.2.1.-c : Revaloriser l'image des sites de traitement à travers le développement parallèle de services rendus à la population et aux entreprises riveraines : vente de compost, livraison de chaleur, séchage du fourrage, chauffage des serres par exemple.

C - 5.2.2. : Prévoir éventuellement des compensations financières destinées à la commune d'accueil de manière limitée et contrôlée, et affectées à des opérations précises. Ne proposer aux riverains aucun système de compensation financière pour cause sanitaire ou de nuisances portant atteinte à la qualité de la vie. Dans le cas de perte de valeur du patrimoine, prévoir éventuellement un dispositif de mesures compensatoires après expertise.

C - 5.2.3.-a : Veiller à l'architecture et à l'esthétique générale du site à travers une réflexion partagée avec les riverains et une prise en considération de leurs avis. Travailler autour d'un aménagement possible du relief en vue de dissimuler les équipements.

C - 5.2.3.-b : Accorder une attention toute particulière à l'aménagement végétal des lieux. Prévoir un aménagement soigné de l'accès, du voisinage, du terrain d'exploitation par un travail de revégétalisation.

C - 5.2.3.-c : Privilégier les échanges de vues avec des scientifiques ou des associations de protection de l'environnement, afin de faire ressortir les meilleurs choix techniques à effectuer pour les plantations. Favoriser les essences indigènes au détriment des plantes, arbustes et arbres extérieurs à la région.

C - 5.2.3.-d : Veiller à ce que les travaux de recouvrement et de végétalisation soient effectués régulièrement, sans attendre la fin de l'exploitation des centres de stockage.

C - 5.2.3.-e : Aménager la bande des 200 mètres autour des centres de stockage, de sorte qu'elle s'intègre dans le paysage et ne soit plus vécue par les riverains comme une barrière de sécurité les isolant d'une installation à risques. Développer autour des sites de traitement des pôles actifs de valorisation environnementale.

C - 5.2.4.-a : Veiller à ce que toute collectivité informe les citoyens le plus rapidement possible sur le projet naissant. Diffuser l'information de façon continue depuis la naissance du projet jusqu'à son terme. Garantir l'accessibilité intellectuelle de l'information à travers un choix réfléchi du vocabulaire employé et une maîtrise du volume de l'information délivrée.

C - 5.2.4.-b : Veiller au degré de complexité de l'information diffusée, en amenant les connaissances vers le public à travers leur vulgarisation et en attirant le public vers ces connaissances. Garantir l'accessibilité pratique de l'information à travers la diversification des vecteurs d'information.

C - 5.2.4.-c : Porter une attention particulière aux discours tenus par les professionnels de la santé, détenteurs d'une aura et garants de la santé aux yeux de la population.

C - 5.2.4.-d : Recevoir les médias – locaux comme nationaux – dès le commencement du projet et leur fournir un flot régulier d'informations.

C - 5.2.4.-e : Favoriser la procédure de concertation à travers la mise en place de Commissions locales d'information et d'étude de faisabilité (CLIEF). Recourir si besoin est à un médiateur/faciliteur de concertation ; dans ce cas, le choix du médiateur et de son mode de rémunération doit être mûrement réfléchi.

C - 5.2.4.-f : Commencer la concertation le plus en amont possible, en examinant l'opportunité du projet avant ses modalités technico-économiques et en menant une analyse comparative des différentes variantes. Négocier le projet sur la base des préconisations des plans ou programmes de gestion prédéfinis.

C - 5.2.4.-g : Accorder le temps et les moyens nécessaires à la concertation. S'assurer que la concertation a le pouvoir d'influencer la décision finale, pour qu'elle soit crédible. Repenser l'ensemble de la procédure d'enquête publique dans le sens d'une unification, mais ne pas instaurer de plafonnement des délais d'instruction.

C - 5.2.5.-a : Laisser le secrétariat de la CLIS aux services de l'Etat et ne pas le confier à l'exploitant. Ajouter à l'article 5 du décret du 29/12/1993 les termes suivants : « Le préfet est tenu de créer une CLIS lorsque la demande lui en est faite par deux associations agréées de protection de l'environnement ».

C - 5.2.5.-b : Veiller à ce que la CLIS se réunisse au minimum une fois par an. Faire figurer dans les arrêtés préfectoraux instituant les CLIS un article mentionnant les délais de transmission des convocations et des documents devant être examinés lors des réunions. Veiller à ce qu'un règlement intérieur de la CLIS, rédigé et signé par l'ensemble des membres, complète l'arrêté et précise les conditions de fonctionnement de celle-ci.

C - 5.2.5.-c : Affecter un budget propre aux CLIS ; celui-ci pourrait provenir d'une participation de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'exploitant du site. Mettre en œuvre au niveau régional ou départemental une formation des membres des CLIS.

C - 5.2.6. : Etablir un calendrier de réalisation cohérent, rendant compatibles les impératifs techniques et les réactions d'acceptabilité. Rechercher le plus tôt possible les sites adaptés à de nouvelles décharges. Prévoir les échanges entre les secteurs et ceux des départements voisins.

C - 5.2.7.-a : Elargir la commission consultative d'élaboration du plan pour mieux échanger et communiquer. La réunir au moins tous les six mois pour suivre l'application du plan et le réviser périodiquement.

C - 5.2.7.-b : Rechercher l'équilibre économique dans le PDEDMA entre la protection réelle de l'environnement et les coûts sociaux indispensables pour faire accepter les projets.

C - 5.2.7.-c : Rendre cohérents dans le plan les équipements et programmer sur le long terme pour permettre aux responsables d'anticiper leurs projets et de les réaliser en temps utile.

C - 5.2.7.-d : Prévoir à l'avance dans le PDEDMA la nature et l'importance des compensations liées à l'implantation d'une unité de traitement.

C - 5.2.7.-e : Prévoir dans le PDEDMA un schéma complet et équilibré de communication permanente tout au long de la conception, de la réalisation et du fonctionnement des équipements.

Source : CGP (2003a : 532-535)

ANNEXE 12 : Les Contrats Territoriaux Déchets

Extraits de ADEME (2006), CONTRAT TERRITORIAL DECHETS. Agir ensemble autrement, 6p.

LES RÉALITÉS DU TERRAIN

La gestion des déchets est actuellement principalement axée sur les déchets ménagers. De ce fait, il n'existe pas de gestion globale des différents types de déchets. Toutefois, on assiste à l'émergence d'un intérêt pour une démarche territoriale globale.

NÉCESSITÉ 1 : Dépasser la problématique des déchets ménagers

La "problématique déchets" est rarement inscrite dans la stratégie de développement local et global du territoire. Cette attitude entraîne une absence de prospective et ne prend pas en compte les intérêts convergents des différents acteurs.

NÉCESSITÉ 5 : Inscrire la politique déchets dans une réflexion d'avenir

La gestion des déchets s'effectue le plus souvent verticalement, par catégories. De plus, il existe peu ou pas de concertation et de communication entre les différents producteurs de déchets. Cette configuration ne favorise pas les économies d'échelle et la valorisation des déchets.

NÉCESSITÉ 3 : Décloisonner la réflexion des différentes filières

Les élus et techniciens des EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) sont confrontés à de multiples problématiques. Il est donc parfois difficile de prioriser les actions tout en fédérant les différents acteurs du territoire.

NÉCESSITÉ 4 : Dynamiser et optimiser la gestion globale des déchets en s'appuyant sur un animateur territorial

L'échelle communale apparaît inadaptée à une gestion globale des déchets car elle dispose de compétences, de moyens humains, financiers et techniques limités.

NÉCESSITÉ 2 : S'appuyer sur les structures et les ressources du territoire

LES RÉPONSES DU CTD

Le CTD s'inscrit dans une approche territoriale

C'est au niveau du territoire et donc des collectivités, qu'il existe une vision globale de la gestion des déchets car c'est le niveau le plus adéquat pour maîtriser les différents flux de déchets, fédérer les acteurs et les équipements, entreprendre des actions concertées... « (...) Le CTD a fait ressortir la nécessité de se coordonner entre collectivités et d'amorcer une sensibilisation des élus sur l'importance d'harmoniser les flux

croisés ». SMITOM de Martinique

Le CTD a la volonté de développer une approche transversale terrain

Par la mise en réseau des institutionnels, des différents producteurs de déchets et des autres partenaires, le CT permet une meilleure implication et responsabilisation de chacun. « (...) Pour la mise en place d'une déchèterie, englobant à la fois les déchets d'artisans, de collectivités, de commerçants, d'administrations et de PME, nous avons co-construit les solutions ». SITOM Rhône Isère

Le CTD implique la mise en place d'un chargé de mission

Le chargé de mission consacre la majorité de son temps à la mise en œuvre du contrat (animation, propositions, pilotage, suivi des actions...). « Il est le personnage central de la mise en œuvre du contrat. Il est à la fois un des facteurs d'appropriation du contrat par les élus (...) et la manifestation la plus claire de l'engagement de l'ADEME ».

Le CTD s'inscrit dans une politique d'aménagement et de développement local, global et durable

Le CTD incite les collectivités à s'intéresser à la corrélation entre la politique déchets et les autres thématiques constitutives de l'aménagement du territoire : développement de l'emploi, solutions locales, habitat, transport... Il est aussi un enjeu économique fort pour les élus car le regroupement des différents partenaires permet de réaliser de réelles économies d'échelle. « C'est de la réduction des coûts de transport et de traitement (ex : diminution des coûts par la moitié pour les gravats de classe 3) dont le syndicat a fait état ». SICOM Sud-Est Finistère

Le CTD crée des solutions pour la totalité des types de déchets produits

Il s'agit de franchir un pas supplémentaire dans la gestion des déchets d'un territoire en mettant en œuvre des actions sans qui, le CTD, n'aurait pas vu le jour. « Le syndicat a utilisé le CTD comme un tremplin pour mener de nouvelles réflexions, avec des partenaires extérieurs, sur des problématiques déchets autres que ménagers (DIB, DTQD, déchets agricoles, déchets phytosanitaires...). Et bon nombre de projets est passé du stade de l'idée à celui de réalisation ». SITOM Rhône Isère

En résumé...

Le CTD est un nouveau dispositif partenarial de gestion globale des déchets proposé aux EPCI : communautés de communes, syndicats intercommunaux... Il a pour objectif d'inscrire la problématique déchets dans les politiques l'aménagement et de développement durable. D'une durée de 3 ans, il se traduit par la mise en œuvre d'actions cohérentes et concertées. Pour renforcer l'animation de ce projet, le CTD bénéficie du soutien technique et financier de l'ADEME.

Encourager les initiatives locales et favoriser la cohésion du territoire

• Pour sensibiliser l'ensemble des acteurs locaux à l'intérêt d'une gestion globale des déchets et faire émerger des solutions ou des initiatives nouvelles, il est impératif de **favoriser les échanges d'idées et le débat citoyen**.

Le CTD est donc **un cadre de réflexion et de concertation propice à la structuration de la communication**. Il place l'EPCI comme l'unité référente en terme d'animation du réseau d'acteurs, mais s'appuie sur le principe de la co-construction.

• Appréhender la gestion des déchets de façon globale, c'est **trouver des solutions communes** fondées sur la synergie des moyens et des hommes.

• Le CTD s'inscrit dans une dynamique de réseau ce qui permet **un échange d'expériences complet et régulier entre les différents territoires**. Et pour animer cette dynamique, le CTD bénéficie de nombreuses occasions de rencontre : journées techniques semestrielles, colloques, forums, sites Internet...

• Les actions définies dans le programme du CTD doivent être en cohérence avec les moyens mobilisables par les partenaires signataires.

L'ADEME aide les EPCI à identifier les priorités d'intervention autour de 6 objectifs opérationnels :

- l'animation de l'approche territoriale,
- la prévention de la production des déchets,
- la diminution de la quantité de déchets dangereux éliminés dans les déchets des ménages,
- l'optimisation des équipements et des services,
- le développement de solutions de collecte, de valorisation et d'élimination de déchets particuliers,
- l'optimisation des coûts du service.

• Le CTD permet d'anticiper les évolutions futures par la prévention de la production de déchets, la diminution de la quantité de déchets dangereux, l'optimisation des équipements et des services...

• Avec le CTD, les collectivités favorisent les solutions locales, dans une logique de gestion de services de proximité (filiales, réemploi).

Grâce au soutien technique et financier de l'ADEME, le CTD joue un rôle de **facilitateur et d'accélérateur pour l'émergence et le montage de projets** sur le territoire concerné. Avec le CTD, le **montage de dossiers est plus efficace et l'obtention de subventions est facilitée** car il est le **symbole d'une valeur ajoutée** : il s'inscrit dans une démarche responsable et organisée visant des résultats concrets. Le CTD envisage des solutions qui rassemblent les différentes filières et équipements pour générer des **économies d'échelle** et **servir des objectifs communs**.

L'approche de gestion globale des déchets permet d'optimiser les équipements et l'organisation des filières tout en **réduisant de manière significative les impacts environnementaux**. La **protection de l'environnement** passe aussi par la prévention... Le CTD aide les EPCI à inscrire la politique déchets dans une prospective en leur apportant les compétences techniques et méthodologiques nécessaires.

Le CTD contribue activement à la **dynamisation de la vie du territoire** car il intègre la politique déchets à l'ensemble des problématiques de développement : croissance des zones d'activités, du transport, de l'habitat, de la fourniture énergétique... Le CTD donne aussi l'occasion au territoire de créer de **nouvelles activités et de nouveaux emplois** car les programmes d'actions nécessitent parfois la mobilisation de compétences nouvelles.

L'ADEME S'ENGAGE PAR

➤ **Un soutien méthodologique**

• **L'animateur national** a pour objectif l'élaboration d'actions facilitant l'échange d'expériences et la communication entre les différentes collectivités signataires. Il est aussi le lien direct avec les autres ressources techniques et méthodologiques mobilisées par l'ADEME.

• **Le référent régional** n'est autre que l'ingénieur en délégation régionale car il est au cœur du dispositif opérationnel.

• **Les actions d'animation et de formation** s'articulent autour de colloques, sessions techniques thématiques, forums, modules de formation spécifiques...

➤ **Un soutien technique**

• **L'ingénieur** de la délégation régionale ADEME est chargé du suivi de l'accord de partenariat. Positionné comme le référent technique, il constitue un binôme avec le chargé de mission CTD, pour accompagner la prise de décision, soutenir le pilotage, l'animation et la communication.

➤ **Un soutien financier**

• L'ADEME prend en charge le financement du poste de chargé de mission CTD à hauteur de 30 % maximum et ce, sur 3 ans non renouvelables (plafonné à 230 000 € sur 3 ans - Base 2005).

• Un soutien financier aux actions du programme est également possible, sous réserve des disponibilités budgétaires de l'ADEME.

L'EPCI SIGNATAIRE S'ENGAGE A :

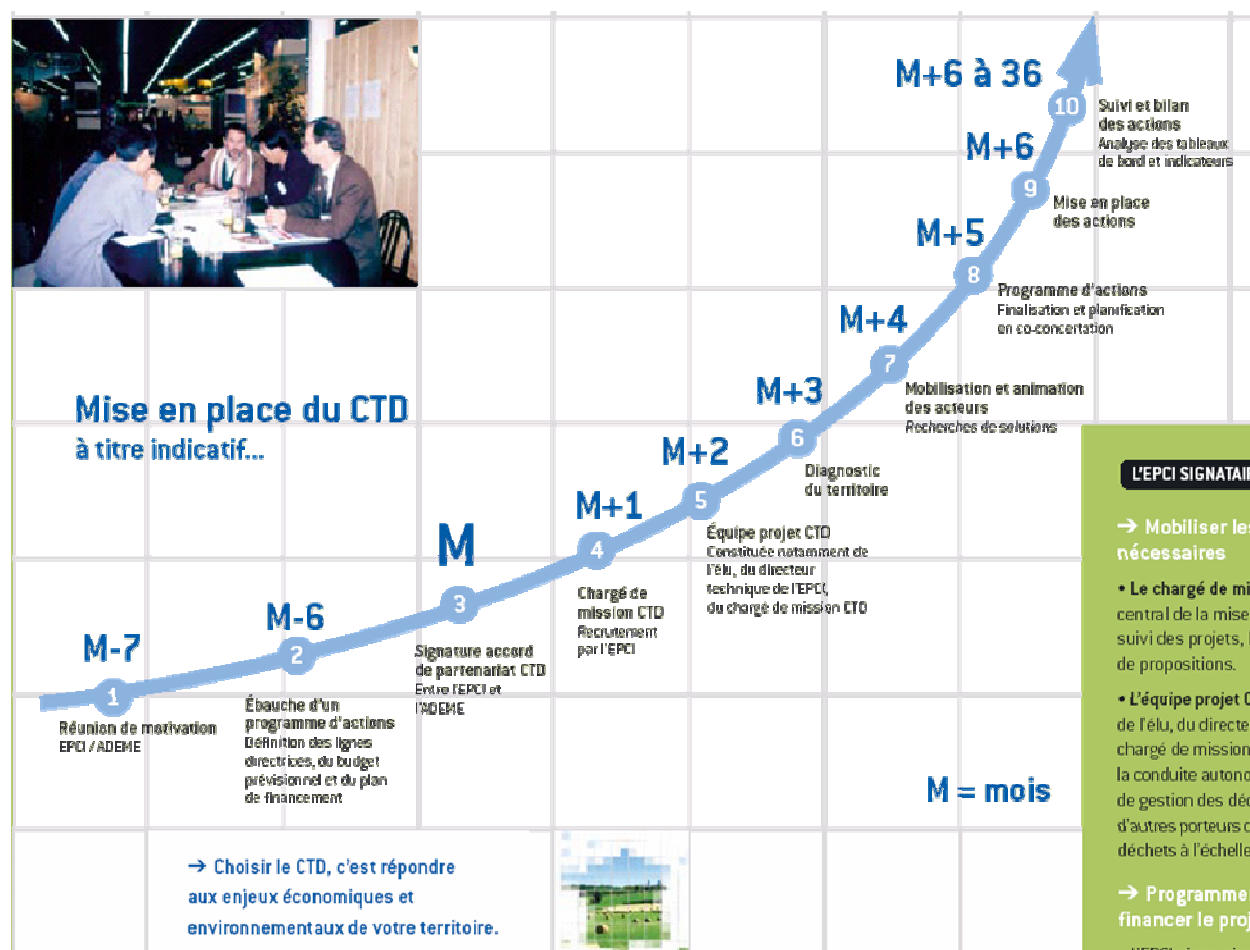
➤ **Mobiliser les ressources humaines nécessaires**

• **Le chargé de mission CTD** : c'est le personnage central de la mise en œuvre du contrat. Il assure le suivi des projets, l'animation du réseau et est force de propositions.

• **L'équipe projet CTD** : constituée notamment de l'élu, du directeur technique de l'EPCI et du chargé de mission, l'équipe projet a pour mission la conduite autonome d'une réflexion sur les actions de gestion des déchets. Elle vise aussi à mobiliser d'autres porteurs de projets pour soutenir la politique déchets à l'échelle du territoire.

➤ **Programmer une ligne budgétaire pour financer le projet**

• L'EPCI signataire s'engage à rassembler les ressources financières nécessaires, en particulier, à la création du poste du chargé de mission CTD.

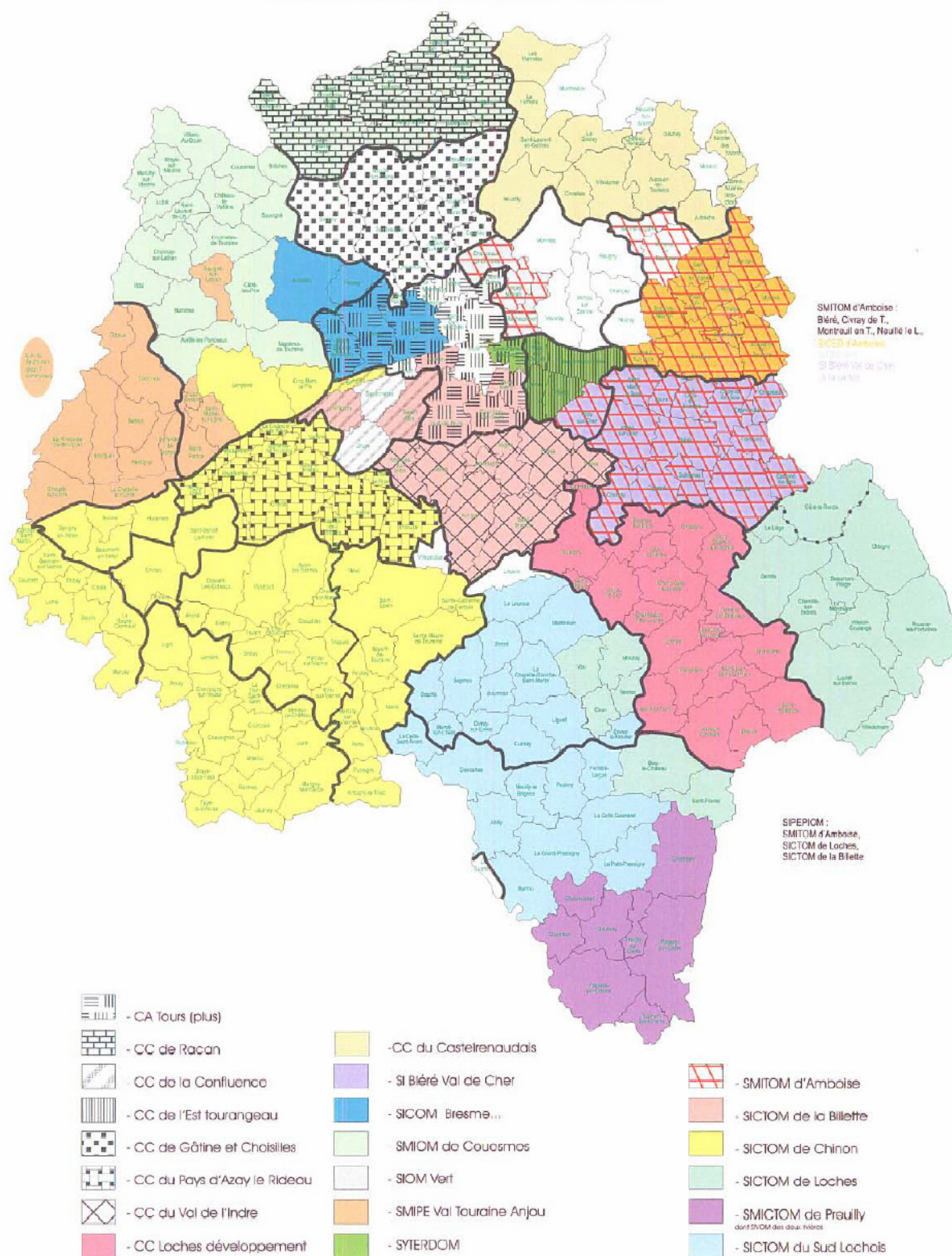


ANNEXE 13 : le PDEDMA d'Indre-et-Loire en cartes

La rationalisation intercommunale

1er juillet 2002

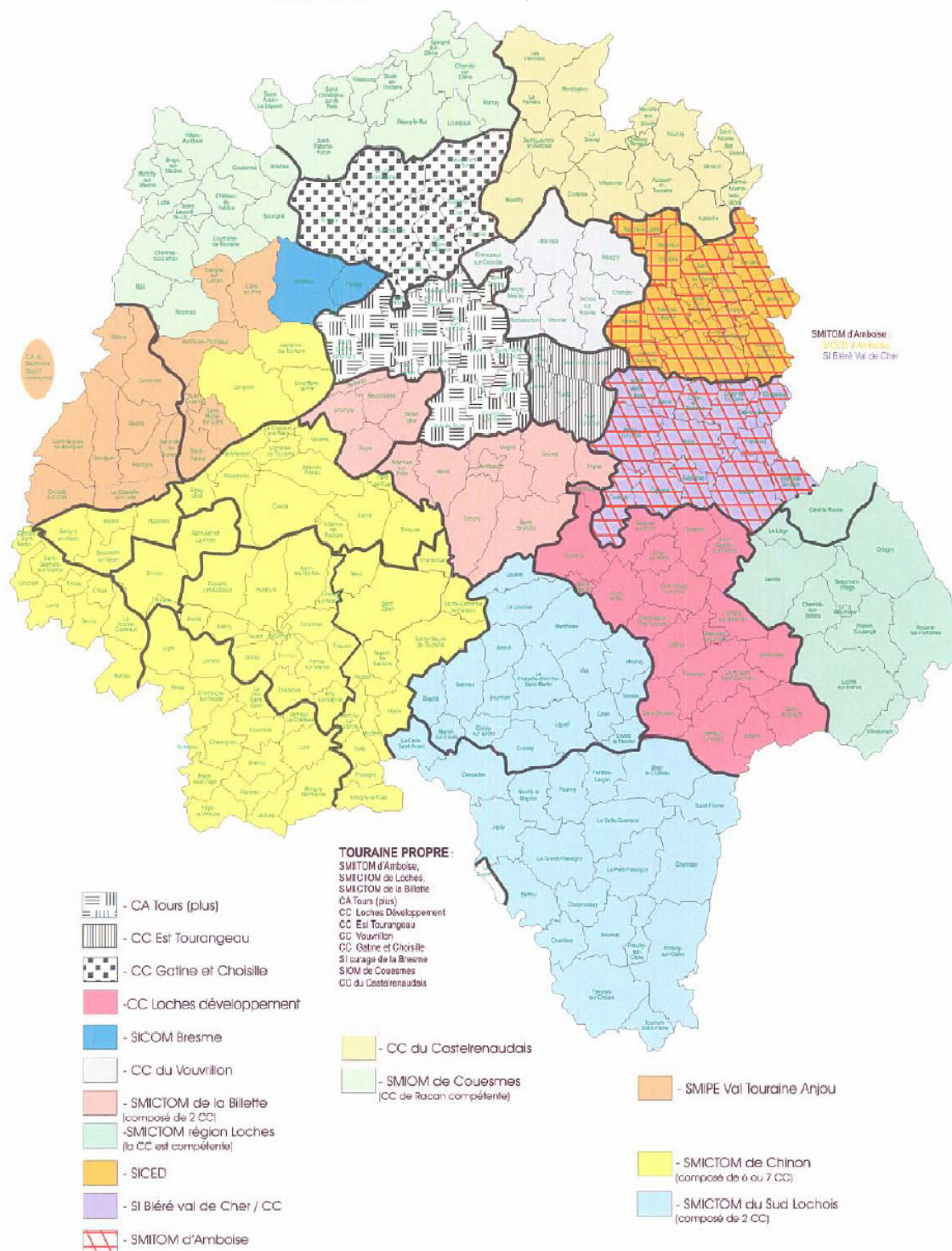
PLAN DEPARTEMENTAL DECHETS
EPCI ayant une compétence "traitement"
et limites des CC inscrites au schéma de coopération intercommunale



Source : PDEDMA Indre-et-Loire (2004 : 20)

Mars 2003

PLAN DEPARTEMENTAL DECHETS
EPCI ayant une compétence "traitement" **PROJECTION EN 2003 - 2004**
et limites des CC inscrites au schéma de coopération intercommunale

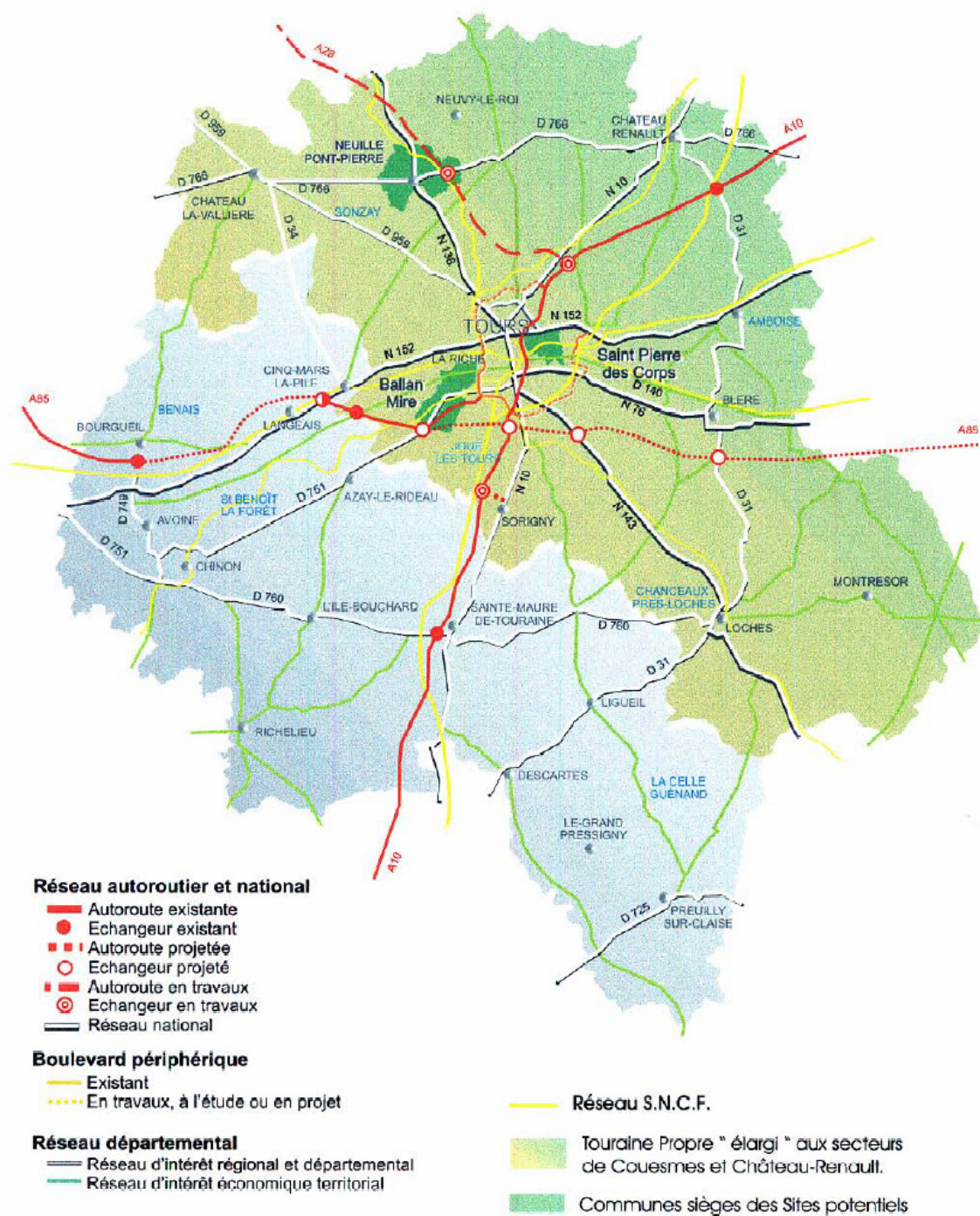


Source : PDEMA Indre-et-Loire (2004 : 24)

Localisation de l'incinérateur et infrastructures de transport



Sites potentiels pour l'implantation d'une U.V.E.



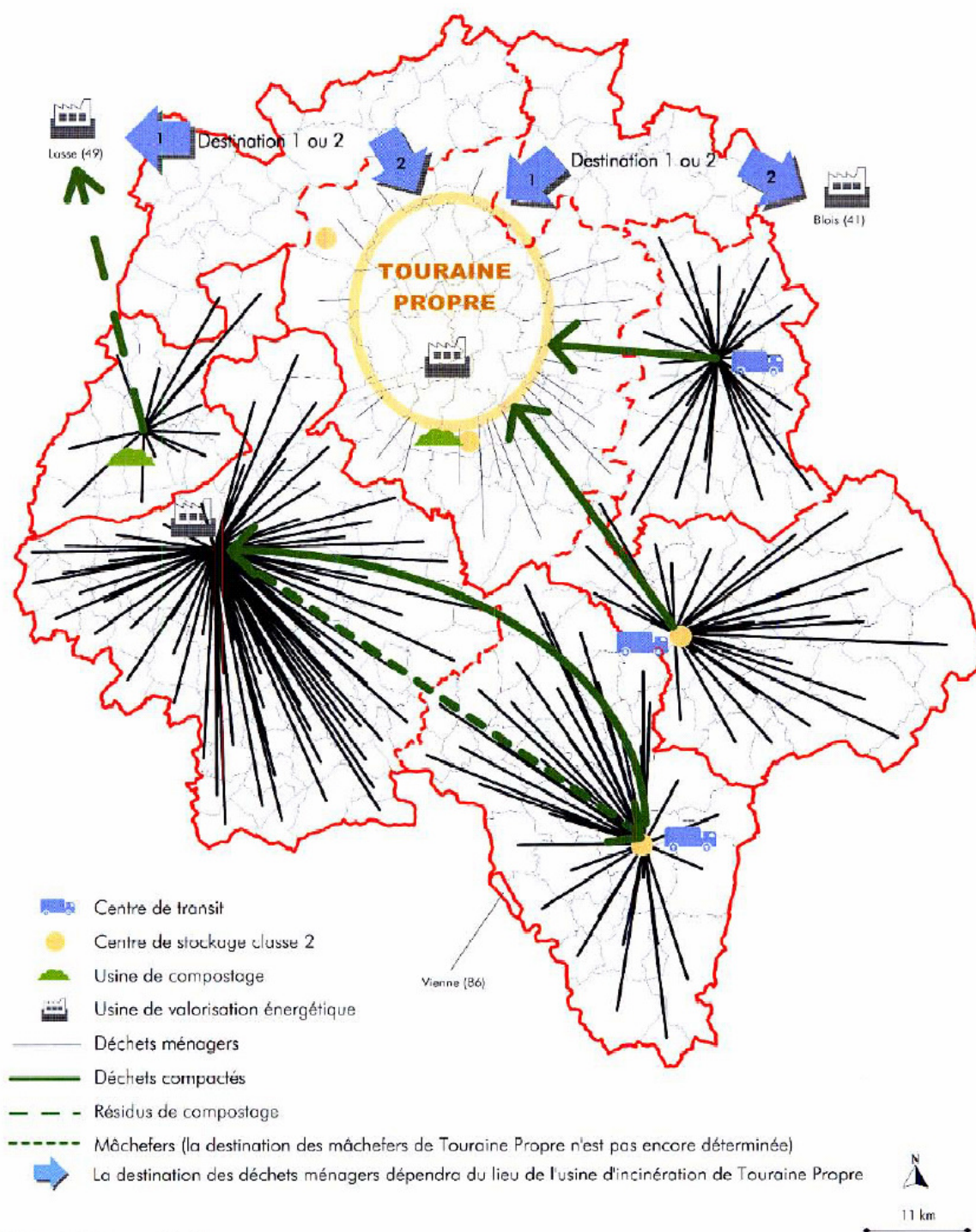
SUA/EPR - Novembre 2003 -

Copyright : D.D.E. Indre-et-Loire
Sources : D.D.E. Indre-et-Loire

Source : PDEDMA Indre-et-Loire (2004 : 236)



Organisation future du transport des déchets ménagers (hors collecte sélective)



SDAE/DT - janvier 2004 - RC - transports déchets futur

Copyright (C) DCE
Sous le nom commercial de Touraine
Copyright DCE Indre et Loire

Source : PDEDMA Indre-et-Loire (2004 : 234)

ANNEXE 14 : La Charte du Collectif « Arc en ciel »

TOURS le 26/11/03

CHARTRE DU COLLECTIF “ARC EN CIEL”

Conscient de la réalité du problème des déchets , le **collectif “ Arc en ciel” pour les alternatives à l’incinération** , accepte , dans l’optique d’une démocratie participative refusant toute main mise partisane, de contribuer à la réflexion sur la réduction du volume de la poubelle .

Toutefois, afin de se prémunir d’éventuels pièges , visant à dévoyer le collectif de ses objectifs , nous souhaitons, en préambule à cette collaboration, définir **7 principes** infrangibles qui serviront de piliers à la discussion et au delà desquels les représentants des associations refuseront toute participation .

PRINCIPE 1

Dans le cadre de la convention de Stockholm sur l’élimination des P.O.P. , les membres du collectif inclinent à promouvoir un développement durable respectueux de la santé humaine et de l’environnement. Cette volonté indéfectible se traduit par la réfutation ferme et définitive de la solution de l’incinération .

PRINCIPE 2

Selon les membres du collectif, la diminution de la taille du gisement de déchets participe d’une rupture du modèle de société . A une économie du tout jetable , il faut substituer une société valorisant le recyclage , la restauration et la réutilisation des matériaux . Dès lors , le collectif récusé la partie du plan départemental d’élimination des déchets qui entérine l’augmentation régulière de 1,9 % de la quotité d’ordures ménagères et souhaite inscrire, dans ce document administratif ,l’ambition d’une réduction graduelle du volume / habitant .

PRINCIPE 3

Réduire le volume du gisement de déchets est concomitant d’une réduction à la source de la production .Ainsi , le collectif voudrait inscrire dans le plan des mesures valorisant les agents économiques s’engageant dans la voie d’une réduction du sur-emballage et organisant , en amont , le recyclage et la récupération des matériaux .

PRINCIPE 4

Réduire le volume de la poubelle c’est également valoriser L’ ECOCONCEPTION et les emballages recyclables . A la primauté des plastiques, il faut opposer la prééminence du verre, du carton, du bois, du tissu et des sacs d’origine végétale. Le plan doit encourager les industries privilégiant cette direction .

PRINCIPE 5

Cette évolution de société est tributaire d’une ECOCITOYENNETE qui procèdera d’une formation des citoyens et d’une éducation au tri sélectif , qui est l’étape incontournable pour valoriser ,par bio compostage, la fraction fermentescible des déchets ménagers (Loi du 28 / 06 / 2001) .

PRINCIPE 6

Favorables à un enfouissement hautement sécurisé pour les déchets qu’on ne sait pas encore recycler, les membres du collectif sont attachés à mettre en oeuvre une ECOVIGILANCE pour se prémunir d’éventuels transferts de pollution aux effets pernicieux.

PRINCIPE 7

Le collectif souhaite , dans chaque décision , mettre en exergue le PRINCIPE DE PRECAUTION , et dans le cadre du projet de charte de l’environnement du 25 Juin 2003, garantir “ ici et ailleurs “ “ un environnement équilibré et favorable à la santé “.

Documents de référence :

Plan départemental d’élimination des déchets ménagers et assimilés. (Révision Mai 2003) ; Loi du 15 Juillet 1975; Loi du 13 Juillet 1992 ; Circulaire Voynet du 28 Avril 1998 ; Projet de charte présenté au conseil des ministres du 25 Juin 2003 ;Texte de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants Mai 2002.

SIGNATURES :

D.BOUTIN (SEPANT/Tours) ; J.C STOECKEL(QVGCPR/Neuillé- Pont-Pierre) .
CH.MORON (ARIAL/St- Pierre-Des-Corps) ; L.QUELARD (ADEB/Ballan) ;
G.ENGELS (ADEVAD/La Ville-aux-Dames) ; R.CARATY (ASPIE) ;
Y.DORNIC(SLT/Fondettes) ; M.BERTRAND (ADEMI/Montlouis)

Collectif ARC EN CIEL pour les alternatives à l’incinération

3-5 Square Berthe Morisot 37200 TOURS tel : 02/47/27/23/23 Email : arcenciel.collectif@laposte.net

ANNEXE 15 : Pétition remise à l'enquête publique

« A l'occasion de la consultation des citoyens par l'enquête d'utilité publique ouverte le 2 avril 2004 sur le PLAN DEPARTEMENTAL D'ELIMINATION DES DECHETS (P.D.E.D.), les sous signés demandent le retrait de l'éventuelle installation d'une usine d'incinération et tout ce qui a trait à ce point.

Les sous signés demandent que soit approfondie l'étude des autres filières et pesés les coûts économiques sociaux et sanitaires de ces lourdes installations. Les sous signés demandent également la consultation par référendum avant toute mise en œuvre de quelque filière que ce soit.

Enfin, les sous signés mandatent les représentants de L'ASSOCIATION DE REFLEXION ET D'INFORMATION LOCALE DE SAINT PIERRE DES CORPS. pour porter par voie de la présente pétition ces doléances à l'enquête d'utilité publique sur le P.D.E.D. ouverte le 2 avril 2004 »

Nom	Prénom	Adresse	Signature

ANNEXE 16 : Le projet d'incinérateur dans la presse locale*La Nouvelle République du 6 juin 2003*

Incineration : le débat est lancé !

Le projet de plan d'élimination des déchets, qui prévoit la construction d'un incinérateur, a été adopté hier. Mais il reste un projet, et les élus assurent que le débat public a encore toute sa place.

A la Une de la « NR » hier : Déchets, le trop-plein. Et puis en pages intérieures : Que faire de nos déchets ? Tels étaient les titres de nos pages nationales. Roselyne Bachelot, ministre de l'Écologie et du Développement durable, venait en effet d'évoquer une

« situation critique » devant le conseil des ministres. La Touraine est pleinement concernée. Dans quatre ou cinq ans, les installations existantes pour le traitement des déchets ménagers seront complètement saturées ou hors normes. Il faut décider rapidement, en particulier pour les déchets de l'agglomération tourangelles et de tout l'est de la Touraine, c'est-à-dire le contenu des poubelles des trois quarts de la population du département !

Décider quoi ? La collecte, le stockage, l'élimination des déchets, le traitement des résidus ultimes, tout cela coûte cher. Mais surtout, rien de tout cela n'est neutre en matière de mode de vie et de consommation, d'environnement, de qualité de vie et de santé publique. Les enjeux de ce choix sont donc considérables. Le préfet a présenté fin avril un projet de plan d'élimination des déchets qui prévoit la

construction d'une usine d'incinération. Trois sites sont proposés, sur Ballan-Miré, Neuillé-Pont-Pierre ou Saint-Pierre-des-Corps. Ce qui « répondrait aux objectifs » des élus, est-il écrit. Des élus qui ont évidemment leur mot à dire, pour le moins, et qui ont créé pour gérer ce problème le syndicat mixte Touraine Propre. Mais l'incinération fait peur : la preuve est faite que les rejets des « vieux » incinérateurs étaient fortement toxiques.

Un temps fort

Tous les Tourangeaux qui se sentent d'ores et déjà concernés par le problème ont vécu hier un temps fort. En effet, la « NR » organisait avec France Bleu Touraine un débat entre le président de Touraine Propre, Jean-Luc Galliot, et Dominique Boutin, porte-parole d'un collectif d'associations opposées au projet

d'usine d'incinération. Mais avant cela, toute la matinée dans les locaux de l'université, près de cent cinquante personnes étaient venues s'informer ou débattre, à l'invitation de Touraine Propre et de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie). Débattre non pas de l'ensemble de ce sujet complexe, mais d'une partie de la filière : les « unités de valorisation », et principalement de l'incinération. Dans la salle, des techniciens et spécialistes, mais aussi beaucoup d'élus dont l'opinion n'est pas faite et qui vont pourtant avoir à décider. Et beaucoup de militants associatifs et syndicaux qui portent la contradiction à ce qu'ils appellent volontiers le « tout incinération ». Enfin, en début d'après-midi était réunie à la préfecture la commission qui, à deux abstentions près, a adopté le plan du préfet. Ce qui ne veut pas dire que les



Au colloque à l'université, de gauche à droite, MM. Durand (SEPA), Frouin (ADEME) et Galliot. (Photo: Marion Paillet)

décisions sont prises. Le débat va se poursuivre sous des formes diverses. Pour y contribuer, les articles ci-dessous prennent en compte les informations glanées tout au long de

cette journée, et s'efforcent de répondre aux principales questions du grand public, dont celles que nous avaient transmises nos lecteurs.

Jean-Paul MERCIER

La Nouvelle République du 26 mars 2004

CANTONALES

Quand l'incinérateur pollue la campagne...

Les candidats de gauche « pour » l'incinérateur. Voilà ce que l'on peut lire sur les tracts diffusés par les candidats de droite (notamment sur les cantons de Joué-Sud et de Montbazou) à quelques jours du second tour. La pratique est dénoncée par le groupe des élus de gauche du conseil général. « C'est mensonger. Par un vote du 25 septembre 2003, nous avons demandé que d'autres modes de traitement et de valori-

sation des déchets que l'incinérateur soient examinés... », indiquent-ils dans un communiqué.

Le procès verbal de la séance organisée ce jour-là est très clair, en effet. Le vote portait sur l'acceptation ou non du plan départemental d'élimination des déchets ménagers qui comporte un volet sur l'incinérateur.

Les conseillers généraux avaient trois solutions :

– Acceptation pure et simple.

Ni la droite ni les conseillers généraux du PS n'ont voté en ce sens.

– Rejet pur et simple : seul Patrick Bourdy a exprimé ce vote.

– Acceptation du plan, assortie d'un certain nombre de réserves portant sur la nécessité de réduire les déchets à la source, de poursuivre la réflexion sur la diversification des modes de traitement, mise en place de débats plus larges et soumission du projet à

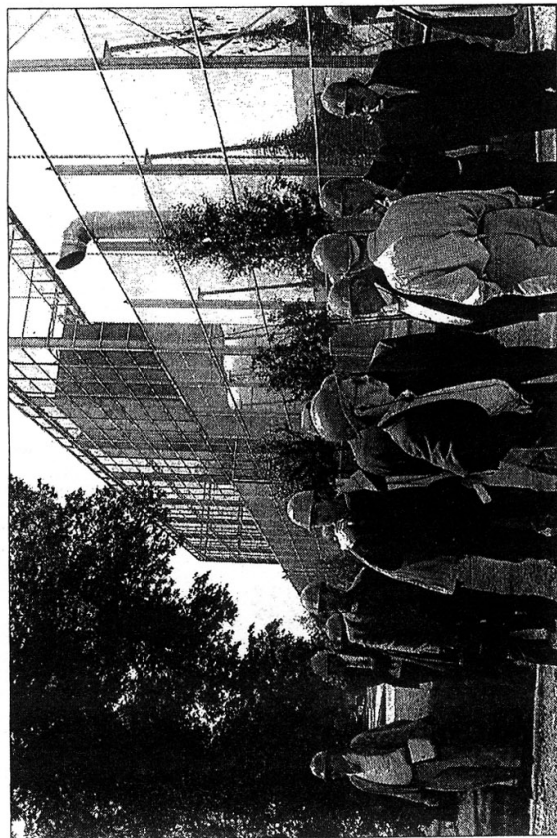
enquête publique. Hormis M. Bourdy, tous les conseillers généraux socialistes se sont ralliés à cette position. Position qui était d'ailleurs exactement celle de la majorité de droite du conseil général qui a voté, sur ce sujet, de la même façon que les socialistes.

On ne voit plus alors, sur l'incinérateur, qui peut reprocher quelque chose à qui...

La Nouvelle République du 8 juin 2004

Le Tour de France de Touraine Propre

Alors que la polémique enfle sur l'incinérateur, le syndicat tourangeau s'est déplacé à Bègles et dans les Landes pour s'informer sur deux types d'usines. Instructif.



Les élus de Touraine Propre à l'usine de Bègles.

(Photo NRP)

Les conclusions de l'enquête sur le plan départemental d'élimination des déchets, à la fin du mois, devraient souligner l'ampleur de l'opposition au projet d'incinérateur. Touraine Propre poursuit cependant sa mission d'information en prolongeant son Tour de France. « Si en Indre-et-Loire, on se montre incapable de traiter la question, il y aura un effet boomerang et les générations à venir devront payer », avertit son président. Jean-Luc Galliot rappelle une autre unanimité. Cette fois celle de tous les élus qui suivent le dossier et « sont favorables au plan d'élimination et sur le principe de la construction d'une usine. Mais sans a priori, dit-il, on essaie de voir tout ce qui se fait sur le mar-

alentours, mais aussi une part de déchets industriels de type banal. Datant de 1995, l'outil très design sur les bords de la Garonne subit des travaux pour s'adapter aux nouvelles normes en matière de rejets dans l'air. Trente millions d'euros de frais supplémentaires et une addition qui devrait porter le traitement à la tonne à environ 90 €.

Un autre type de four dans les Landes

Avant la découverte de l'énorme paquebot qui reçoit 6.400 visiteurs l'an, les élus posent des questions au cœur du débat en Touraine : sur la nature des résidus, le sérieux des contrôles, l'accueil par la population... Mais la démonstration, eu égard au coût, n'est pas parfaite.

D'autant que dans l'après-midi, à Pontenx-les-Forges, près de Mimizan, la troupe se retrouve dans la forêt des Landes, devant une usine du groupe Tiru. Et là, la découverte de cette unité de 40.000 tonnes employant un autre procédé de combustion (avec four oscillant) est plus convaincante : avant mise aux normes, les taux de résidus (dioxines, Nox) sont

peu éloignés des seuils, le coût flirte avec les 40 € la tonne traitée, résumant les responsables de l'usine. Certes, précise le directeur adjoint de Tiru, on ne peut pas transposer totalement les chiffres d'un projet à un autre.

Mais l'outil paraît « séduisant », évalue plus d'un sur le chemin du retour. En Touraine, un bureau d'études spécialisé planche depuis le début de l'année sur la conception du projet. Les élus de Touraine Propre, eux, continuent leur enquête. Le mois prochain, ils se rendront à l'usine de compostage de Châteauroux, puis en septembre dans la toute nouvelle usine angevine de Lasse (100.000 tonnes) actuellement en phase d'essais.

Le Tour de France se terminera près du Havre avec un centre d'enfouissement réversible, une autre technologie que semblent privilégier les associations. Resterà à décider et... convaincre les Tourangeaux.

Daniel CHOLET

En Indre-et-Loire, le projet porte sur une usine de 180.000 t de déchets traités, dont 110.000 t d'ordures ménagères.

Jean-Luc Galliot : " Je ne m'avance plus "

Quelle échéance pour ce projet ?

« Je ne m'avance plus », répond le président de Touraine Propre (105 communes, 7 syndicats). « A partir de maintenant, il faudra, quoi qu'il en soit, de quatre à cinq ans pour faire aboutir un projet. Incinérateur ou enfouissement. Avec la construction apparue à Autreche, on s'aperçoit que la seconde solution soulève autant de difficultés. Par ailleurs, dans l'optique de l'installation de l'incinérateur, nous faisons réaliser actuellement un point zéro par Météo-France. Pour connaître la situation en matière de pollution sur les sites pressentis. Ces résultats seront connus à l'automne ».

Quels sentiments sur l'opposition ? « Je m'y attendais. Comme par ailleurs je n'ai pas d'ambition politique... Là, j'ai le sentiment que les opposants diabolisent une filière qui est à mon sens la plus contrôlée depuis qu'il y a eu les accidents que l'on connaît. L'ennui, c'est que le débat

n'a pas lieu. »

Le gigantisme est-il la solution ?
« L'usine des Landes a des arguments. Reste le problème de l'adaptation de la taille à nos besoins. Après tout, on peut imaginer deux usines de plus petite taille, rien n'est inconcevable. Mais à l'arrivée, il y a la donne financière. On peut tout faire, y compris... satelliser les déchets, mais il existe une limite contributive des gens, parmi les moins fortunés ».

Le site de Sonzay et les solutions d'attente ? « Il faut bien voir que sur ce site d'enfouissement, le coût du traitement de la tonne est aujourd'hui de 66 €, sans compter les 13 € la tonne que coûte le transport. Le renchérissement du pétrole pourrait avoir des répercussions. La somme de 66 € est à comparer aux 15 € que l'on faisait payer en 1997. Mais nous n'avons pas trop le choix des solutions, puisqu'il existe face à nous une sorte de situation de monopole ».

Trier, valoriser... incinérer ?



Gilles Deguet et Sébastien Pelé ont échangé avec le président d'Astria qui exploite l'usine bordelaise.

Photo NR

Christian Gatard (maire de Chambray) : « A Bègles, on s'est rendu compte que la mesure des rejets est tout de suite sujet à polémique. On ne peut donc pas faire d'économie de rigueur sur cette notation. Il faut aboutir à une installation la moins contestable possible. »

Alain Moreau (vice-président de Touraine Propre) : « La seule solution miracle serait de ne plus produire de déchets. L'idée plus raisonnable est de tout entreprendre pour faire maigrir les poubelles. Beaucoup

de choses pourraient être faites pour les fermentescibles par exemple. Malgré tous ces efforts, il faudra un incinérateur. On n'y coupera pas ».

ANNEXE 17 : Guide d'entretien destiné aux membres des CLIS

QUESTIONS COMMUNES

Perceptions/attentes à l'égard du dispositif

- Quelles étaient vos attentes envers la CLIS avant d'y participer ? Que connaissiez-vous du dispositif ?
- Que pensez-vous de son fonctionnement ? du cadre légal ?
- Pensez-vous que ces structures doivent être systématisées et rendues obligatoires pour toutes les installations ?

Expérience vécue de la participation

- Lors des réunions sur quoi portent vos questions/interventions ? A qui les adressez-vous ?
- Que/qui pensez-vous représenter dans la CLIS ?
- Quel bilan tirez-vous de votre participation à la CLIS ?
- Quelle est l'utilité/l'intérêt d'une CLIS ?

Les déchets et le territoire

- Etes-vous attentif à la provenance géographique des déchets traités dans l'installation ?
- Quels sont la nature et le périmètre des nuisances ?
- Pensez-vous que le territoire concerné par cette installation est bien représenté au sein de la CLIS ?

LES AGENTS ADMINISTRATIFS

- Quelles sont les priorités des services préfectoraux pour la création d'une CLIS ?
- Comment sont choisis les membres des CLIS ? vous est-il arrivé de solliciter/refuser des personnes ?
- Dans quelle mesure les services préfectoraux collaborent-ils avec les autres services de l'Etat (notamment les inspecteurs des installations classées) dans la création/le suivi/le secrétariat des CLIS ?
- Recevez-vous des plaintes relatives aux nuisances ?

LES REPRESENTANTS ASSOCIATIFS

Le portrait de l'association

- Historique de l'association, date et circonstance de sa création
- L'association est-elle adhérente/fédérée/en contact avec d'autres groupes environnementaux ?
- Dans quelles instances institutionnelles (CDH, Commission d'élaboration/de révision du PDEDMA, CLIS) l'association est-elle représentée ?

L'association et les déchets

- Quelles sont vos préoccupations/préconisations en matière de gestion des déchets ?
- Quelle(s) position(s) l'association a-t-elle prise au(x) niveau(x) national/local/départemental en rapport avec la gestion des déchets ?
- L'association a-t-elle participé à une enquête publique relative au PDEDMA/à une installation de traitement de déchets ?

La participation à la CLIS

- Avez-vous demandé la création de la CLIS ? Avez-vous demandé à y participer ? Vous a-t-on sollicité ?
- Etes-vous en lien avec les autres associations membres de la CLIS ? Qu'est ce qui vous différencie/rapproche d'eux ?
- De quelle façon informez-vous vos co-adhérents des activités de la CLIS ?

LES ELUS

- Depuis quand êtes-vous maire/conseiller municipal/élu communautaire ? Pouvez-vous me décrire votre commune ?
- A quand remonte l'implantation de l'installation dans votre commune ? A-t-elle soulevé des oppositions ? Quelle était l'ambiance au moment de l'enquête publique ? Quelle a été la position de la commune lors de l'implantation/l'agrandissement de l'installation ?
- Quels liens entretenez-vous avec les gestionnaires de l'installation ? (pouvez-vous la visiter quand vous voulez ? quels sont vos moyens de communication avec exploitant : courriers, téléphone ?)
- Quand vos administrés ont des revendications ou des problèmes à signaler, à qui s'adressent-ils ? Sont-ils demandeurs d'informations ?
- Par quels moyens organisez-vous l'information des habitants concernant l'installation ? Avez-vous déjà organisé des réunions publiques ?

LES EXPLOITANTS

- Comment/pourquoi ce site a-t-il été choisi ? L'implantation a-t-elle suscité des réactions, oppositions ? Sous quelle forme ? Comment y avez-vous réagi ?
- Y a t il dans votre entreprise une (des) personne(s) chargée(s) spécifiquement des questions de lien avec la population, de concertation ? Au niveau du siège de l'entreprise vous fournit-on des conseils/méthodes pour ce qui a trait aux relations avec le public ?
- Votre entreprise a-t-elle déjà créé (ou participé à) des commissions ad hoc ?

LES RIVERAINS

- Quand vous avez appris l'implantation de l'installation, comment avez-vous réagi ? Avez-vous participé à l'enquête publique (quelle était votre position) ?
- Avez-vous milité dans des associations (pourquoi) ? En parlez-vous avec vos voisins ? Avez-vous mené des démarches communes ?
- Quand vous avez des problèmes (odeurs, camions), à qui vous adressez-vous (maire, exploitant, association) et sous quelle forme (courrier avec AR, dépôt de plainte, téléphone, visite) ? Qui pensez-vous être le mieux à même de solutionner vos problèmes ?
- Le fait de vivre à proximité d'une installation de traitement de déchets vous-a-t-il conduit à vous intéresser de plus près aux politiques de gestion des déchets en général, au niveau national ? départemental ? intercommunal ?

